

A MAGYAR KÜLPOLITIKA HÚSZ ÉVE A RENDSZERVÁLTÁS ESEMÉNYEINEK TÜKRÉBEN

A második világháború befejezése sajátos helyzetet eredményezett Kelet-Közép-Európa és hazánk számára egyaránt, hisz az említett térség – így Magyarország is – szovjet befolyás alá került. A Vörös Hadsereggel együtt a kommunizmus Sztálin által továbbfejlesztett és „némileg átértelmezett” eszméje is megjelent hazánkban, amely – a térség más államaihoz hasonlóan – a magyar államberendezkedés, és a társadalmi-politikai struktúra gyökeres átalakulásához vezetett. A diktatórikus rendszer a sajátos társadalmi struktúra létrejöttén túl azt is eredményezte, hogy a Szovjetunió iránti lojalitás, és az azzal való teljes együttműködés – a politika egyéb részterületeihez hasonlóan – a magyar külpolitikai koncepció egyik alapelemévé vált. Ez főképp a marxista (jog)felfogással magyarázható, melynek lényege az abszolút szuverenitás¹ elve volt. Természetesen a szuverenitás ezen értelmezése *valójában* kizárólag a Szovjetunióra, nem pedig a szovjet tömb „egyéb” országaira vonatkozott.

1956 eseményeinek hatására nyilvánvalóvá vált, hogy a kommunista rendszer fenntartásának és eredményes működésének érdekében a Szovjetunió iránti feltétlen lojalitáson *túl bizonyos mértékű* engedelmények megtétele is szükséges,² ezért a kommunista pártvezetés – elkerülendő egy újabb forradalmat – eltűrt minden olyan reformot, mely nem veszélyeztette a szovjet érdekeket. A desztalinizáció erősödése, valamint a békés egymás mellett élés elvének nemzetközi szintű deklarálása megteremtette a Nyugathoz való közeledés lehetőségét. A változás azonban a szovjet külpolitika mellett a magyar diplomáciában is érzékelhető volt. A Nyugathoz való közeledés első érdemleges lépésének hazánk ENSZ-hez fűződő viszonyának diplomáciai úton történő rendezése³ tekinthető, melyre 1962-ben került sor.

Az említett diplomáciai lépéstől eltekintve, a magyar külpolitika irányvonalát továbbra is a Szovjetunió iránti hűség, és elkötelezettség határozta meg. Ez részben a nyugati gazdasági kapcsolatok fejlesztése iránti igényrel magyarázható, részben pedig Brezsnyev attól való félelmével, hogy a Nyugat-barátság előbb-utóbb a Szovjetunió és csatlósállamai közti ideológiai viszony lazulásához, vagy a Szovjetunió iránti hűtlenséghez vezet. Ezen megállapítás hatására hazánkban a társadalmi-gazdasági fejlődés átmenetileg megakadt, mondván nincs szükség további reformok végrehajtására. Mihail Gorbacsov hatalomra kerülésével – a térség más államaihoz hasonlóan – hazánkban is alapjaiban változott meg az addig fennálló társadalmi-politikai struktúra, hisz nyilvánvalóvá vált, hogy a Szovjetunió iránti lojalitáson nyugvó (kül)politikai koncepció tovább már nem tartható fenn. A változás legfontosabb eleme, Gorbacsovnak az EGK és a KGST közötti gazdasági kapcsolatok megteremtésére irányuló törekvése volt, mely a két szervezet képviselői által 1988 júniusában aláírt nyilatkozattal valósult meg. Nem sokkal később hazánk is aláírta az EGK-val kötött gazdasági-kereskedelmi megállapodást, mely az első lépés volt az

¹ Erről bővebben: Dr. Kovács Péter: *A rendszerváltás hatása a magyar nemzetközi jogi doktrínára*. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990- 2005 (szerk. Jakab András- Takács Péter). Gondolat, ELTE-AJTK, Budapest, 2007. 898.o. Ez a megállapítás viszont egy jelentős ellentmondást hordoz magában, mivel a kommunista blokk államai – a Szovjetunió kivételével – a fentebb leírtakkal ellentétben egyáltalán nem voltak szuverének. Ez utóbbiról bővebben:

Dr. Kardos Gábor: *A nemzetközi jog megváltozott képe*. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 -2005 (szerk. Jakab András- Takács Péter). Gondolat, ELTE-AJTK, Budapest, 2007. 909.o. A nemzetközi jog marxista koncepciójáról bővebben lásd a dolgozat első fejezetét.

² „Ha a magyar munkásosztály bírálatát és segítségét igénybe vesszük, az véd minket, hogy ne vétsünk az elmélet konkrét alkalmazásánál a nemzeti sajátosság figyelembe vétele kérdésében. A testvérpártok véleményét pedig meg kell hallgatnunk, hogy ne vétsünk az internacionálizmus ellen...” Kádárt idézi Békés Csaba.

Ld. Békés Csaba: *A kádári külpolitika, 1956-1968*.

http://www.rev.hu/portal/page/portal/rev/tanulmányok/kadarrendszer/kadar_kulpolitika (2009.04.29.)

³ Erről bővebben ld. a dolgozat I. fejezetét.

önálló magyar külpolitika felé. Ugyanebben az évben lemondott Kádár János, egy évvel később pedig megvalósult hazánkban a rendszerváltás, utat nyitva a demokratikus államberendezkedés felé.

Dolgozatomban a fentebb felvázolt folyamatot, és annak napjainkra gyakorolt hatását kívánom komplex és objektív nézőpontból, részletesen felvázolni. Ezért munkám első része a rendszerváltás előtti külpolitikát tárgyalja, a második részben a rendszerváltás külpolitikai hatásaival foglalkozom, míg a harmadik, befejező rész a jelenkori magyar külpolitika és az Európai Unió viszonyát mutatja be, szem előtt tartva a rendszerváltás történelmi jelentőségét.

I. Magyar külpolitika a rendszerváltás előtt

Ahogy fentebb említettem, az 1989 előtti magyar külpolitika – és a diplomácia – legfontosabb ismérve a Szovjetunió iránti elkötelezettség, lojalitás, és a szovjet érdekek mindenkor szem előtt tartásának kötelezettsége volt. A rendszerváltás előtti magyar külpolitika sajátos jellegének megértéséhez a marxista nemzetközi jogi koncepciót kell részletesen megvizsgálnunk. E koncepció *központi eleme a szuverenitás abszolút jellege*⁴, valamint azon törekvés volt, hogy a nemzetközi jog legfeljebb a kommunista blokk államai közötti regionális szintű együttműködés keretében jelenhet meg. Ez főképp a kommunista ideológia által hangoztatott kölcsönös segítségnyújtás, illetve a testvéri barátság és együttműködés elvében testesült meg, ami a szuverenitás korlátozásának minimalizálásán túl egyéb sajátos – totalitárius jellegű – karaktereket eredményezett. Ide sorolható például az ún. „fenntartott joghatósági kör” terjedelmének meghatározása, a nemzetközi kontrollmechanizmusoktól való idegenkedés, a nemzetközi jogi szabályok teleologikus értelmezésével szembeni ellenérvzés, a nemzetközi szerződésekhez fűzött nagyszámú fenntartás, egyes definíciók sajátos módon történő értelmezése, stb. Ezen tényezők az abszolút szuverenitásnak a nyugati hatásoktól való megóvására szolgáltak,⁵ s egyben hozzájárultak a kommunista diktatúra által létrehozott politikai - társadalmi struktúra állandósulásához is.

1956 eseményei nyilvánvalóvá tették Kádár számára, hogy a kommunista rendszer fenntartása és működtetése csak engedmények útján lehetséges.⁶ Jóllehet Kádár eltúrte a reformokat, azonban azzal a feltétellel, hogy ez nem vezethet a Szovjetunió iránti lojalitás és elkötelezettség gyengüléséhez. Kádár ezen koncepciója csak részben tekinthető egyedülállónak, hiszen a desztalinizáció erősödésével a módszerek finomításának szükségessége a Szovjetunió számára is evidenssé vált. Ennek keretében került sor a békés egymás mellett élés elvének nemzetközi szintű deklarálására, amely megteremtette a Nyugat felé történő nyitás lehetőségét.⁷ A kapcsolatfelvételt hazánk esetében a nyugati vívmányok megismerésének igénye inspirálta, ami egyben a külpolitikára is hatott. A kapcsolatfelvételt megkönnyítette a reformok következtében hazánkról kialakult pozitív nyugati megítélés; ennek ellenére az ENSZ mind hazánkat, mind a Szovjetuniót elmarasztalta az 1956-os események miatt. A probléma megoldására csak 1963-ban került sor, melyet az akkori ENSZ főtitkár hazánkban tett látogatása is jól tükrözött. Sor került továbbá néhány nyugati országgal (Anglia, Belgium, Svédország, stb.) fenntartott diplomáciai kapcsolat nagyköveti szintre történő emelésére is. Az NSZK-val való diplomáciai kapcsolat kiépítésére csak 1973-ban került sor. Ezen események a gazdasági mellett a kulturális és társadalmi kapcsolatok fejlődését is elősegítették. Az USA és hazánk közti diplomáciai kapcsolat meglehetősen sajátos módon alakult, melyet számos tényező bonyolított.⁸ Így a végleges kapcsolatfelvételt csak 1968-ban került sor. Ezen sikerek ellenére azonban hazánk megőrizte a Szovjetunióhoz való lojalitását, ugyanis Brezsnyev úgy gondolta, hogy a nyugatbarátság veszélyes lehet a Szovjetunió iránti hűség szempontjából. Így hazánk

⁴ Erről bővebben ld. Kovács: i.m. 898- 904.o. , valamint Kardos: i.m. 909-910.o.

⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a belügyek terjedelmének meghatározása akkor vált igazán problematikusá a marxista berendezkedésű államok számára, ha esetleg az emberi jogi kötelezettségek számonkérése során a marxista rendszer alapintézményei, vagy az azt bírálókkal szembeni fellépés képezte a nemzetközi vizsgálat tárgyát. Részben talán ezzel is magyarázható azon körülmény, hogy a marxista jogfelfogás erőszaknak tekintette annak nem fegyveres megjelenési formáit is. Erről, valamint a többi sajátos karakterről bővebben: Kovács: i. m. 898-901.o., ill. Kardos: i. m. 909-910.o.

⁶ Erről bővebben ld. Békés: i.m.

⁷ Erről bővebben ld. Békés: i.m.

⁸ Bővebben ld. Békés: i.m.

külpolitikájának fő célja a Szovjetunió iránti hűség és a nyugatbarátság közti egyensúly fenntartása volt. A fentiekből adódóan hazánknak a térség többi államával fenntartott kapcsolatai is sajátos módon alakultak: a lengyel-magyar kapcsolat megőrizte hagyományosan jó jellegét, a román-magyar kapcsolatokat ugyanakkor a magyarok iránti burkolt ellenszenv jellemezte. A szovjet-magyar kapcsolatokra szintén a konszenzus volt a jellemző. A diplomáciai kapcsolatok felvétele Dél-Koreával és Izraellel, az 1972-es biztonságpolitikai értekezlet megszervezése, hazánk csatlakozása a GATT, IRDB, és IMF-egyezményekhez, az Európa Tanácsban való részvétel és a NATO-val való kapcsolattelvetel iránti igény, világosan jelzi a hazánk iránt egyre növekvő nyugati szimpátiát.

Ezen időszakokra tehető a kisebbségvédelem iránti figyelem erősödése, az emberi jogi egyezményekhez való csatlakozás, és a környezetvédelmi problémák kezelése is.⁹

Ezen eredményeket látva Kádár még a peresztrojka időszakában is úgy vélte, a reformok ezen szinten való túlhaladása már veszélyes és fölösleges, így a gorbacsovi koncepciót¹⁰ sem kívánta a gyakorlatba átültetni. Ez azonban a Kádár-rendszer végét jelentette, ami egyúttal megteremtette a rendszerváltás végrehajtásának lehetőségét is.

II. Magyar diplomácia a rendszerváltás idején

A rendszerváltás tárgyalásakor nem szabad elfeledkeznünk a magyar külpolitika eseményeinek időbeli kontinuitásáról, hisz ez a „politikai mérföldkő” egy hosszadalmas folyamat részének tekinthető. A magyar külpolitika ugyanis már a hetvenes évek végétől szert tett egyfajta relatív önállóságra, melyet igyekezett az adott körülmények között a lehető legjobban kihasználni. Ezt jelentősen segítette a táguló mozgástér kitöltésének szándéka, valamint a külső adósságok jelentette kényszer egyaránt ösztönzőleg hatott. Épp ezért a magyar diplomácia nemcsak a rendszerváltás előkészítésében, hanem a fontosabb európai folyamatok tekintetében egyaránt korszakalkotó jelentőséggel bírt.¹¹ Ehhez természetesen a Kádár által engedélyezett reformoknak köszönhetően relatíve rugalmas mozgástér, valamint az ennek hatására létrejövő kelet-nyugati kapcsolatépítési kezdeményezés is hozzájárult, ami egyben a magyar külpolitika nyílt újraigazodását is jelentette. Ezt a folyamatot tovább erősítette a hatalomra kerülő Gorbacsov sajátos Nyugat-Európa-politikája. A szovjet elnök hatalomra kerülésének eredményeképpen Moszkva a KGST és az EGK közötti kapcsolatok kiépítését és fejlesztését tűzte ki célul. Ezen törekvés a két szervezet által 1988-ban aláírt a térségek közötti kapcsolatteremtési tilalmat feloldó nyilatkozat keretében valósult meg. Ugyanezen év szeptemberében aláírták Brüsszelben az EGK és Magyarország közötti kereskedelmi és gazdasági megállapodást. Leszámítva azt, hogy ez volt az első megállapodás Brüsszel és egy kelet-európai ország között, azt is nyilvánvalóvá vált, hogy a kelet és nyugat közti gazdasági kapcsolatok fejlesztése szempontjából a bilaterális megállapodások tekinthetőek igazán eredményesnek.¹² Ebből adódóan azt mondhatjuk, hogy a gorbacsovi politika a legnagyobb visszhangra Magyarországon talált, hiszen mind a Szovjetunióban mind pedig magyar részről úgy vélték, hogy ez a folyamat tulajdonképpen „a keleti ellenszélben” végrehajtott reformok utólagos igazolása.¹³

⁹Erről bővebben ld. a dolgozat II. fejezetét.

¹⁰ Ld. 9. jegyzet

¹¹ Ide tartozott az IMF-be és a Világbankba való belépés, szektorális megállapodások az EGK-val, kapcsolatépítés Nyugat és Kelet között. A gorbacsovi reformok, a magyarországi határnyitás, később a német újraegyesítés, majd a Varsói Szerződés és a Szovjetunió felbomlása alapján nyilvánvaló, hogy ez nem pusztán történelmi automatizmus, hanem az ember által irányított változó történelem. Ld. Dr. Terényi János: *1989-2009: húsz év a magyar külpolitikában*.

http://www.kulugyiintezet.hu/szemont/Terenyi_Janos-huszev.pdf (2009.04.15.)

¹² Természetesen az EGK-val való megállapodás aláírása nem pusztán a külkapcsolatok fejlesztéseként értelmezhető, hanem úgy is, mint a nyugat-európai integráció dinamikus fejlődése a KGST-vel szemben. Ld. Kiss J. László: *A kádárizmustól az EU-tagságig: a magyar külpolitika metamorfózisa*. In: Magyar külpolitika a 20. században (szerk. Gazdag Ferenc-Kiss J. László). Zrínyi, Budapest, 2004.49. o.

¹³ Csak érdekességképpen jegyzem meg, hogy a szovjetek bizonyos újításoknál a magyar modellt vették figyelembe. Ld. Békés Csaba i.m.

1988-ban megállapodás jött létre hazánk, Lengyelország és a Szovjetunió között, melynek résztvevői kétoldalú tárgyalások keretében kívánták összehangolni a gazdasági és politikai reformokra vonatkozó elképzeléseiket, hogy a Varsói Szerződés és a KGST keretein belül egy közös álláspont kialakításával gyakoroljanak nyomást a kommunista blokk konzervatív vezetőségű államaira. Ehhez természetesen nagyban hozzájárult az is, hogy a szovjetek viszonylagos hajlékonyságot mutattak hazánk társadalmi struktúrájának változását és külpolitikai eredményeit illetően. Ennek azonban hátrányai is voltak, hisz – épp a közös álláspont okán – előfordult, hogy a szovjet vezetés néha olyan álláspont elfogadásához kérte hazánk hozzájárulását, amely ugyan már túlhaladta a konzervatív elképzeléseket, Magyarország érdekeinek azonban –jellegéből adódóan– nem felelt meg.¹⁴ Így azt mondhatjuk, a Szovjetunió számára a legfontosabb szempont ekkoriban a hatalom centralizáltságának megőrzése volt. A szovjet külpolitika ezen törekvésének súlyát jól mutatja azon tény, hogy a Szovjetunió egész egyszerűen tudomásul vette Kádár Jánosnak az 1988-as pártkonferencián történő lemondását, annak ellenére, hogy tisztában volt Kádárnak a magyarországi reformok megjelenésében és fejlődésében betöltött szerepével, valamint azzal, hogy a kelet-nyugati kapcsolatépítés egyik legprominensebb alakjának számít.

Kádár lemondását követően a magyar külpolitika fentebb tárgyalt újraigazodása jelentős mértékben fokozódott, amely hazánknak a Varsói Szerződéshez és a KGST-hez való viszonyát, valamint a Nyugattal való kapcsolatát illetően egyaránt releváns változásokhoz vezetett. A Varsói Szerződés együttműködési mechanizmusának korszerűsítése iránti igény már Gorbacsov hatalomra kerülésének idején felmerült. A szovjet vezető úgy gondolta, ennek érdekében egy állandó politikai szerv felállítása szükséges, azonban erre egészen a Varsói Szerződés 1991. évi megszűnéséig nem került sor. Ennek legfőbb oka éppen a Nyugattal való kapcsolatépítésre törekvő szovjet politika hatására a tagállamokban bekövetkező spontán demokratizálódás volt: ekkoriban ugyanis már minden tagállam megkísérelte érvényesíteni saját érdekeit. Ebből kifolyólag Gorbacsov fentiekben tárgyalt javaslatát a magyar vezetés csak 1988-ban fogadta el. A Varsói Szerződés szervezetét jelentősen érintette az annak kizárólagosan katonai szövetséggé történő átalakítását célzó román javaslat előterjesztése. Az egy évvel későbbi hazánkban bekövetkezett belpolitikai változások hatására – a Szabad Demokraták Szövetsége az év elején még azt tanácsolta, hogy hazánk igényeljen különleges státuszt a Varsói Szerződésben úgy, hogy közben nem vesz részt a katonai tevékenységekben, ugyanezen év április 16-án az ország semlegességének deklarálását szorgalmazta. 1989. január 1-től hazánk nem csak a katonai tevékenységekben nem kívánt részt venni, de azt is megtiltotta, hogy a Varsói Szerződés Magyarországon végezzen hadgyakorlatokat. Az SZDSZ-t a semlegesség kimondásában erőteljesen motiválta az 1956-os forradalom sajtósága megítélése.¹⁵ A semlegesség követelése azonban sokkal inkább szimbolikus állásfoglalásnak mintsem egységes politikai álláspontnak volt tekinthető, ennek ellenére az MSZMP számára mégis aggasztónak tűnt, hisz még az általa potenciális koalíciós partnernek tekintett pártok is aláírták a deklarációt. A magyar politikai vezetés szintén számolt azon lehetőséggel, hogy a Varsói Szerződés és a KGST felszámolása rövidtávon nem eredményezheti a semlegesség megvalósulását, ez viszont veszélyt jelent a békés átmenetre. Ezt az is alátámasztotta, hogy mind a Szovjetunió, mind pedig az átalakulást támogató nyugati államok figyelmeztették hazánkat, hogy a semlegesség és a katonai, politikai tömbökből történő gyors kilépés a magyar ügy nemzetközi támogatásának csökkenését, vagy megszűnését eredményezheti.¹⁶ Ennek figyelembevételével hazánk Varsói

¹⁴ Erre jó példa az 1988-as magyar-román konfliktus kezelése. Ezzel kapcsolatban Gorbacsov azt mondta Grósz Károlynak, hogy a szovjet vezetés ezen konfliktusban nem képviselheti hivatalosan a magyar álláspontot mondván, ez ártana a Szovjetunió belső stabilitásának és belső tekintélyének, így csak „baráti alapon” beszélt rá a magyar főtűkárt a Ceausescuval való találkozára, melyet önálló magyar külpolitikai döntésként próbált tekinteni. Ennek legjobb magyarázata a Varsói Szerződés és a Szovjetunió központi szerepének fenntartása volt. Ld. Békés Csaba i.m.

¹⁵ A magyar külpolitika egyik lényeges momentumaként értelmezhető az 1989. január 28-i Pozsgay Imrével készült interjú, melyben a politikus 1956 októberének eseményeit demokratikus népfelkelésként értelmezte, ami azonban igencsak ellentétben állt a korabeli szovjet felfogással. Olyannyira, hogy a szovjet vezetés levélben kívánta figyelmeztetni a magyar politikust, azonban ezen levelet Gorbacsov nem küldte el Budapestre, mivel tisztában volt azzal, hogy úgy sem vethet gátat a demokratizálódás folyamatának. Bővebben: Békés Csaba i.m.

¹⁶ Gorbacsov szerint: „... a mai viszonyok között a Varsói Szerződés korszerűsítése a reális célkitűzés és nem a semlegesség.” Egon Bahr német politikus pedig úgy vélte: „...a Szovjetunió ma elismeri szövetségesei szuverenitását és lehetővé teszi, hogy maguk válasszák meg belső fejlődésük útját. A Szovjetunió számára a határ ott húzódik hogy a sajátos út keresése ne

Szerződéshez való viszonyát meglehetősen pragmatikusnak tekintette, hisz úgy vélte, hogy a szervezet továbbra is garantálja Magyarország biztonságát, s a szovjetek által az eddigiekben tanúsított jóindulat lehetővé teszi a békés átmenet létrejöttét, így a magyar diplomácia legfőbb feladatává a nemzeti szuverenitásnak az adott keretek között történő megvalósítása vált. Épp ezért a mindenkori magyar álláspont kialakításának központi eleme a szovjet jóindulat megőrzése lett, ennek megfelelően a magyar külpolitika fő taktikája az volt, hogy a Szovjetunióval és Lengyelországgal közösen hatékonyan tudjanak fellépni a többi konzervatív irányvonalat képviselő tagállammal szemben. Ebből adódóan a magyar külpolitika fő céljai közé tartozott az olyan javaslatok támogatása, mint például a szervezet politikai jellegének erősítése az együttműködés hatékonyságának növelése, a döntéshozatal demokratizálása, valamint a konszenzusz elvi kiiktatása is.¹⁷

A magyar diplomácia eredményes működését a fentiekén túl egyéb – részben a magyar érdekeket, részben pedig a Nyugattal való sikeres kapcsolatépítést szolgáló – intézkedés is tükrözi. Ez utóbbi kategória keretében is számos korszakalkotó eseményt említhetünk meg. 1988-89-ben hazánk újra felvette Izraellel a diplomáciai kapcsolatot, valamint a kommunista tömb államai közül elsőként létesített diplomáciai kapcsolatot Dél-Koreával, megindította a vasfüggöny lebontásának folyamatát, felvételét kérte az Európa Tanácsba, kapcsolatokat létesített az Észak-atlanti Közgyűléssel, és az Európai Parlamenttel. 1988. június 25-én az EGK és a KGST képviselői aláírták Luxemburgban a két szervezet közötti kapcsolatteremtési tilalom feloldásáról szóló nyilatkozatot, majd 3 hónappal később létrejött egy kereskedelmi és gazdasági megállapodás az EGK és hazánk között, amely egyben a nyugat-európai integráció dinamikus fejlődését is tükrözte. Hazánk azonban nem csak az EU-val, hanem egyéb nemzetközi szervezetekkel is igyekezett jó viszonyt kialakítani, amelynek számos jelét adta. A korábban az állam részére fenntartott hatásköröket illetően a magyar diplomácia kimondta, hogy az állam ezeket kizárólag pragmatikus alapon, gazdasági, politikai érdekeinek megfelelően korlátozhatja, illetőleg gyakorlásukat nemzetközi intézményekre ruházhatja át. Az állampolgári jogok helyett bevezették az emberi jogok fogalmának használatát, betartásuk érdekében pedig elfogadták az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatóságát. Ezzel összhangban került sor a halálbüntetés alkotmányellenessé nyilvánítására is. A nemzetközi szerződési kötelezettségeket illetően – épp kategóriájuk rugalmas jellege miatt – szigorú rendelkezéseiknek dacára, a kötelezettségek enyhítése helyett újabbak vállalására került sor. Ide tartozott például az Európai Szociális Charta és számos ILO egyezmény. A legaktívabb szerepet Magyarország a kisebbségvédelem új szabályrendszerének kidolgozásában játszotta. Részt vett számos kisebbségvédelmi jogszabály (pl. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája) megszüvegezésében, továbbá szorgalmazta több, a szomszéd államokkal kötendő, kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmény megkötését, bár ez utóbbiak nem hoztak kiemelkedő eredményt.¹⁸ Ugyancsak kiemelkedő jelentőségűnek tekinthetjük a Nemzetközi Bíróság joghatóságával kapcsolatos, az érintett állam hozzájárulásától függő fenntartások visszavonását is, amely a Bíróság joghatóságának újbóli elfogadását eredményezte. Ugyancsak előrelépést jelentett a fakultatív alávetési nyilatkozatok számának növekedése is. A legfontosabb momentumnak azonban a bős-nagymarosi ügynek a Nemzetközi Bíróság elé vitele világosan tükrözi a bírói vitarendezés újbóli térhódítását, valamint szomszédos országokkal való kapcsolatok rendezésének igényét egyaránt.¹⁹ Ugyancsak hazánk nemzetközi szervezetben való sikeres részvételét és diplomáciájának hatékony működését tükrözi, az 1989-ben létrejött, Olaszországot, Magyarországot, Ausztriát és Jugoszláviát tömörítő szubregionális megállapodás, mely tovább fokozta a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatok gyöngülését. Minderre hazánkban úgy került sor, hogy a kommunista tömb egyes országai (NDK, Csehszlovákia, Románia, Bulgária) még mindig a kommunizmus keményvonalas változatát képviselte. A rendszerváltozás tekintetében mérföldkőnek számít Németh Miklós moszkvai látogatása, melyre 1989 márciusában került sor. Ennek keretében a magyar miniszterelnök tudatta Gorbacsovval,

veszélyeztesse a Varsói Szerződés egységét. Nagyon fontos, ...hogy ezt a határt senki se lépje át.” Az idézetekről bővebben: Békés Csaba i.m.

¹⁷ Természetesen olyan javaslatokat is el kellett fogadniuk, mint például az állandó politikai szerv létrehozása, vagy a tagállamok parlamentjei közti kooperáció kiéptése. Ld. Békés Csaba i.m.

¹⁸ Sajnálatos módon „a kisebbségvédelem, mint a nemzetközi jog imperatív normája” tétel nem került meghirdetésre. Ld. Kovács: i.m. 905. o.

¹⁹ A doktrínáról ld. Kovács: i.m. 904-907. o.

hogy Magyarország fel kívánja számolni a kommunista diktatúra jelentette politikai és társadalmi problémákat, s ezen kívül megemlítette a szovjet atomrakéták visszavonásával, és a hazánkban tartózkodó szovjet csapatok kivonásával kapcsolatos óháját, ugyanakkor tájékoztatta Gorbacsovot, hogy bevezetnék hazánkban a több- pártrendszert. Gorbacsov ugyanakkor arról tájékoztatta magyar kollégáját, hogy a korlátozott szuverenitás alapját képező Brezsnyev-doktrína érvényét veszítette.

1989 augusztusában jelentős belpolitikai változás állt be, amely végleg biztosította az önállóságot a magyar külpolitika számára a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokon létrejött megállapodás eredményeként Magyarországon megvalósultak a szabad és többpártrendszerű választás alkotmányos feltételei, így hazánk már csak formailag volt a szovjet blokk tagja. A magyar külpolitika önállóvá válásának beteljesedését jelentette az 1989. szeptember 11-i osztrák-magyar határnyitás, mely nemcsak a keletnémet menekültek NSZK-ba való távozását segítette elő, hanem bizonyos értelemben hozzájárult az NDK összeomlásához is. A keletnémetek NSZK-ba menekülésének lehetővé tétele azonban diplomáciai konfliktust okozott hazánk és az NDK között. Az NDK az 1969. évi 31. törvényerejű rendeletre hivatkozva arra kérte hazánkat, hogy a keletnémeteket toloncoljuk vissza hazájukba. Magyarország erre nem volt hajlandó. A keletnémetekkel folytatott egyeztetési kísérletek kudarcot vallottak, s a két fél kizárólag a német megegyezésben látott megoldást a problémára. A helyzet végül a Német Miklós, Horn Gyula, Helmut Kohl, valamint Hans-Dietrich Genscher között 1989. augusztus 25.-én lezajlott tárgyalás keretében rendeződött. Jelentősége, hogy korábban ilyen tárgyalás a Szovjetunió nélkül nem mehetett volna végbe. Ez az esemény azonban jól mutatja, hogy a magyar külpolitika és Magyarország számára megnyílt az út a demokrácia és Európa felé.

III. Magyar külpolitika az „átmenet korától” napjainkig

Az 1989 és 1990-es években a korábban a kommunista tömbhöz tartozó kelet-közép-európai államok szinte mindegyikében elkezdődött vagy éppen folyamatban volt az addig kiépített társadalmi és politikai struktúra újbóli átalakulása. Ez a folyamat – összetettsége miatt – csaknem másfél évtizeden át elhúzódott. A változás két síkon zajlott: egyik elemét az átfogó társadalmi, gazdasági átalakulás a másikat a térségbeli államok geopolitikai helyzetének változása és a nyugat politikai rendszeréhez való csatlakozás képezte. Külpolitikájuk jellemzője a nemzeti igényekkel, célkitűzésekkel átszőtt euroatlanti orientációra való törekvés volt.²⁰Hazánk számára a legfontosabb külpolitikai cél az államhatárok és a lakóterületek közti különbség felszámolása, az ország európai szintre emelése, a szomszédos államokkal való kapcsolat fejlesztése, valamint a magyar kisebbségek helyzetének rendezése volt. Az 1990-es évi demokratikus választás által hatalomra került Antall- kormány külpolitikája előtt számos nemzetközi kihívás állt, hisz a kommunista rendszer összeomlása, és a soknemzetiségű államalakulatok felbomlása átrajzolta hazánk szomszédságát, ami egyben a kisebbségek helyzetének újragondolását eredményezte.

Az Antall-kormány által meghirdetett 3 prioritásos–európai integráció, jószomszédi viszony, kisebbségvédelem – koncepcióra épülő külpolitika létrejötté óta két kérdéskört emel ki: az ország helyének biztosítása a nyugat intézményeinek keretében, ill. államunk és nemzetünk helyzetének a régió belüli meghatározása.²¹E két törekvés jól mutatja az önállósult magyar külpolitika kezdeti útkeresését. Ezt tükrözi az a tény is, hogy az Antall-kormány külpolitikájának– a prioritások megvalósulása céljából – elsődleges feladata hazánk önállóságának újbóli megteremtése volt.²²Az önállóság visszaszerzésének és az Európába történő integrálódás folyamatának első lépése a Varsói Szerződés 1991-es megszűnése volt, melyben jelentős szerepet játszott a magyar diplomácia is. A semlegesség kérdésének megszűnése és a

²⁰ Ez a törekvés országoként máshogy jelentkezett. Lengyelország esetén középhatalmi státusz, Szlovákia és Szlovénia számára új külkapcsolatok építése, míg Románia számára a felzárkózás volt a cél. Bővebben ld. Terényi: i.m. 5. o.

²¹ Ez valójában a geopolitikai trendek követését és az ország helyzetéből adódó útkeresést jelenti. Ld. Terényi i.m. 6. o.

²² A nyugati demokráciák közösségéhez történő csatlakozás igénye tulajdonképpen a rendszerváltozás következményének felfogható külkapcsolati irányváltáson nyugodott. A magyar külpolitikában egyszerre volt jelen „az Európába való visszatérés” a nyugati demokráciákkal vállalt értékközösség, a geopolitikai útkeresés, a NATO felé történő orientálódás, az USA-val való partneri kapcsolat kiépítése egyaránt megfigyelhető. Céljuk a posztsovjét átalakulás ellentmondásainak, valamint egy esetleges délszláv háború veszélyének ellensúlyozása volt. Bővebben ld. Terényi i.m. 6. o.

külgügyminisztérium által kidolgozott hármas prioritás elve az immár végleg függetlenné vált Magyarország első lépése volt az europaizálódás felé. A szovjet tömbhöz fűződő kapcsolatok leépítésén túl hazánk élen járt az integrálódás felé vezető úton. 1990. november 6-án beléptünk az Európa Tanácsba, 1991 decemberében pedig a miniszterelnök aláírta a magyar EK-társulási egyezményt. Ez által az EK nem csak a piacát nyitotta meg hazánk felé, hanem kiszélesítette pénzügyi támogatások rendszerét is. Problémát jelentett azonban, hogy a nyugati államok Európa újraegyesítését különféle a rendszerváltó országok számára közbeiktatott szervezetek segítségével képzelték el.²³ Az integráció felé megtett jelentős lépésként értékelhetjük azon tényt, hogy 1991-ben és 1999-ben a NATO egy összetett átalakítási folyamat keretében, számos feladatkört határozott meg, melyekhez a globális biztonságpolitikai, társadalmi, gazdasági és környezeti feltételeken és a tagállamok kollektív védelmén túl beletartozott az új típusú kihívások (proliféráció, terrorizmus, nemzetközi bűnözés) elleni fellépés igénye, ami a NATO hatásköreinek újjászervezését, valamint a más nemzetközi szervezetekkel való együttműködést vonta maga után. A keleti kapcsolatok fejlődését mutatja számos kelet-európai országgal történő megállapodás megkötése.²⁴ Alapvető változásnak tekinthető a csatlakozás feltételeit rögzítő 1995-ben létrejött NATO Bővítési Tanulmány. Az okmányban lefektetett bővítési feltételek közé tartozott a demokratikus államberendezkedés, a piacgazdaság valamint a fegyveres erők feletti civil kontroll megléte is. A NATO 1997 júliusában hozott először döntést három közép-európai állam, Magyarország, Lengyelország és Csehország felvételéről. E három ország közül hazánk 1999. március 12-től a NATO teljes jogú tagjává vált.

Európa megosztottságának megszűnése után a rendszerváltó országok részéről megnyilvánuló csatlakozási igény, valamint a keleti bővítés szükségessége egyaránt hozzájárultak az európai építkezés folyamatának rohamos felgyorsulásához. 1992-ben aláírták az EU-t létrehozó Maastrichti Szerződést, 10 évvel később a keleti bővítést lehetővé tevő Nizzai Szerződést, létrejött a Közös Kül- és Biztonsági Politika, az Európai Biztonsági és Védelmi Politika, és az Európai Szomszédsági Politika, megteremtették a közös valutát, a belső határok megszüntetését célzó schengeni rendszert valamint a versenyképesség fokozását célzó Lisszaboni Agendát is. 1993-ban kerül sor a csatlakozáshoz szükséges politikai, gazdasági, jogi és intézményi feltételek megállapítására. Egy évvel később hazánk kérelmet nyújtott be csatlakozás céljából, melyre 2004. május 1-én került sor. Hazánk uniós csatlakozásával a külpolitika egyéb területei is jelentős változáson mentek keresztül. Megjegyzendő, hogy a menekültügyi egyezmény európai korlátozásának feloldására csak a schengeni acquis elfogadásának keretében került sor, míg az Európai Szociális Charta kiegészítő és módosító jegyzőkönyveihez való csatlakozás már az európai uniós szolidaritásban gyökerező egyeztetett álláspont következménye. Kormányhatározat keretében megtörtént az uniós szankciókhoz való csatlakozás, amely egyúttal meghatározta kötelezettségeinket is. Csatlakozásunk óta a közös európai kül- és biztonságpolitika keretében egyeztetett lépéssírányok követése is hazánk kötelezettségei közé tartozik.²⁵

Jóllehet 1989-ben lezajlott hazánkban egy rendszerváltás, 2004-ben pedig tagjai lettünk az Európai Uniónak ez azonban még nem jelenti a teljes integrációt, hisz ahhoz, hogy hazánk az Unióban versenyképes a régióban sikeres a világban pedig felelős állam lehessen számos külpolitikai és gazdasági lépés megtételére van szükség. A határainkon túl élő magyar kisebbségek védelme és támogatása, és ezzel összefüggésben a nemzetállam fogalmának újragondolása, a szomszédos államokkal való jó kapcsolat kiépítése, az Unió kívüli államok fejlődésének és csatlakozásának elősegítése, egyéb nemzetközi szervezetekkel való hatékonyabb együttműködés a nemzetközi természetű problémák megoldásának érdekében, a NATO-val és az USA-val való kapcsolatoknak a biztonságpolitika érdekében való fokozott

²³ Az euroatlanti szervezetek csökkent mértékű befogadási készsége összefüggött azzal, hogy a Szovjetunió felbomlása miatt részben a nyugati államoknak is adaptálódniuk kellett bizonyos mértékben, a belépni kívánó tagállamoknak ezért kétszeresen is szüksége volt egy megfelelő fejlettségi szint elérésére, ami a NATO és EU csatlakozás alapfeltétele volt. Erről bővebben ld. Terényi i.m. 7. o.

²⁴ Ide tartozott az Észak-atlanti Együttműködési Tanács, a Partnerség a Békéért program, az Észak-atlanti Partnerségi Tanács, a NATO-Oroszország Tanács és a NATO Ukrajna Bizottság. Ld. Terényi: i.m. 7. o.

²⁵ Ez néha még a nemzetközi jog egyéb elemeivel is ellentmondásba kerülhet, melyre jó példa a Nemzetközi Bíróságnak a palesztin fal ügyében hozott határozatának az Unió általi negatív megítélése. Bővebben ld. Kovács: i.m. 908. o.

fejlesztése, az Európán kívüli térségekkel történő párbeszéd folytatása és együttműködés kiépítése, valamint hazánk gazdasági felzárkózása, s ezzel összefüggésben a jelenleg zajló válság jelentette problémák leküzdése²⁶ nemcsak hazánk külpolitikájának jelenlegi és jövőbeni feladatait jelentik, hanem a rendszerváltás óta eltelt europaizálódási folyamat betetőzéseként hozzájárulhatnak hazánknak az Unióban és Európában elfoglalt helyének megszilárdításához, valamint a megfelelő társadalmi, politikai konszenzus eredményeként egy sikeresebb Magyarország és Európa létrejöttéhez is.

²⁶ Erről bővebben ld. Terényi i.m. 11-19. o.