

Kelemen Csaba

A magyar külpolitika Európa-pillére

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

Témavezető:

Dr. Horváth Jenő
egyetemi magántanár

A bíráló bizottság névsora:

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola

Kelemen Csaba

A magyar külpolitika Európa-pillére

Ph.D. értekezés

Budapest, 2010

Tartalomjegyzék

| | |
|--|-----|
| Köszönetnyilvánítás | 7 |
| Bevezető gondolatok és tézisek | 8 |
| A megfogalmazott tézis igazolásának módszertana..... | 15 |
| I. Koncepcionális és elméleti keretrendszer | 22 |
| I.1 Európaizálódó külpolitika: egy többdimenziós Európa-politika meghatározásának kísérlete..... | 23 |
| I.2 A konstruktivista értelmezés lehetőségének vizsgálata az 1990 utáni magyar külpolitikában..... | 38 |
| I.2.1 (Nyugat-) európai identitás, mint a külpolitikai gondolkodás rendezőelve | 45 |
| I.2.2 Európa-politikai elképzelések a rendszerváltozás előtt..... | 50 |
| I.2.3 Európa-politikai elképzelések a rendszerváltozás után: az Antall- és Horn-kormány szemlélete..... | 61 |
| I.2.3.1 A konzervatívok kiindulópontja | 62 |
| I.2.3.2 A szocialisták-szabad demokraták kiindulópontja | 64 |
| I.3 A magyar külpolitika feltételrendszerének megváltozása..... | 65 |
| I.3.1 A rendszerváltozás folyamata (rendszerválságból a rendszerváltozásba) . | 66 |
| I.3.1.1 A rendszerváltozás periodizációja | 71 |
| I.3.1.2 A rendszerváltozás három különböző értelmezése (pozitív, normatív értelmezés) | 72 |
| I.3.2 A nemzetközi környezet változása..... | 78 |
| I.4 Magyarország és az Európai Közösség kapcsolatai 1990 előtt..... | 90 |
| I.4.1 Az 1988-as magyar-EK megállapodás..... | 96 |
| II. Az Antall-kormány Európa-politikája: a külpolitika renacionalizálásának kísérlete | 100 |
| II.1.1 Európa-politikai alapvetés, az Antall-kormány kiindulópontja | 105 |

| | | |
|------------|--|-----|
| II.1.2 | A magyar integrációs stratégia kezdetei, az Európa-politika kihívásai és az arra adott válaszok..... | 116 |
| II.1.2.1 | Az Európai Közösséggel kötött társulási megállapodás | 127 |
| II.1.2.1.1 | A társulási megállapodás tartalma és problematikája..... | 132 |
| II.1.2.1.2 | A megállapodás háttere és annak értékelése | 144 |
| II.1.3 | 1992: az Európai Unió továbbfejlődésének dilemmái | 149 |
| II.1.4 | 1993: áttörés uniós szinten, a konszenzus felbomlása a belpolitikában... | 154 |
| II.1.5 | A szomszédságpolitika és az európai integráció | 158 |
| II.1.6 | A regionális együttműködés integrációs vonatkozásai | 163 |
| III. | Szándékaiban korrekciós külpolitika: a Horn-kormány Európa-politikája..... | 172 |
| III.1 | Kül- és Európa-politikai alapvetés, a Horn-kormány kiindulópontja | 176 |
| III.2 | Európa-politikai kihívások a Horn-kormány idején..... | 181 |
| III.2.1 | Az integrációs stratégia alapjai | 187 |
| III.2.2 | A bővítéssel kapcsolatos álláspont..... | 190 |
| III.2.3 | A szomszédságpolitika, valamint a regionális együttműködés Európa-politikai vonatkozásai..... | 195 |
| III.2.4 | Az 1996-os Kormányközi Konferencia: változások kora | 199 |
| III.2.5 | Az Agenda 2000 és a luxemburgi csúcs: a bővítési folyamat első szakaszának vége..... | 202 |
| III.3 | A magyar pártok külpolitikai elképzelései és Nyugat-képe a kilencvenes években..... | 206 |
| | Konklúzió | 211 |
| | Mellékletek..... | 219 |
| | Irodalom- és forrásjegyzék..... | 225 |

Köszönetnyilvánítás

A disszertáció megírása közel négy év munkájának eredménye, amely intenzitását tekintve természetesen messze nem volt egyenletes. A munka során számos kiváló, a témában jártas szakember volt a segítségemre. Mindenekelőtt köszönettel tartozom témavezetőmnek, Horváth Jenőnek, akihez bármikor bizalommal fordulhattam. Mindig készségesen fogadott és hasznos tanácsokkal látott el.

Nagyon sokat segítettek továbbá azok a szakemberek, akik a vizsgált időszakot akár belülről politikusként, akár kívülről kutatóként végigélték, és számos olyan összefüggésre is felhívták a figyelmemet, amelyekre ezen beszélgetések nélkül nem derülhetett volna fény. A fenti személyek közül első helyen mindenképpen Jeszenszky Géza volt külügyminisztert szükséges kiemelnem, aki politikusként, de emellett oktatóként is megkerülhetetlen a témát illetően és mindig segítségemre volt a disszertáció megírása során; valamint Kiss J. László egyetemi tanárt, akinek mind a módszertani fejezettel, mind a tárgyalt korszak külpolitikájával kapcsolatos megjegyzései nélkülözhetetlen segítségnek bizonyultak.

Nagyon hálás vagyok továbbá azoknak, akikkel lehetőségem volt a disszertáció egy-egy problémájáról hosszabban is beszélgetni. Közéjük tartozik Dunay Pál, a Magyar Külügyi Intézet volt igazgatója, aki számos irodalom rendelkezésre bocsátásával és több személyes konzultációval is hozzájárult a munkámhoz; valamint Paragi Bea, akinek a disszertáció megírásának teljes folyamatával kapcsolatos megjegyzései mindvégig sokat segítettek.

Végül, de nem utolsósorban köszönettel tartozom a családomnak, Anikónak pedig a rengeteg türelméért és odaadásért.

Bevezető gondolatok és tézisek

A magyar külpolitika az elmúlt 19-20 év, tehát a rendszerváltozás¹ óta eltelt időszak sikerágazata és ez a külpolitika egy szűkebb területére, az Európa-politikára is elmondható. Magyarország Európai Uniós csatlakozása, az e körül folyó viták és a háttérben meghúzódó motívumok azonban nem teszik ennyire egyértelművé, hogy a bal- és jobboldali politikai elit teljesen egyetértett volna a kilencvenes években e fontos, az ország sorsát várhatóan és vitathatatlanul évtizedekre meghatározó kérdésben. A disszertáció alapvető célja annak igazolása, hogy Magyarország integrációs politikája egyrészt lineáris folyamatot ölelt fel, azaz amennyiben egy ország úgy határozott, hogy felvételét kéri az Európai Unióba, akkor olyan pályára került, amely egyenesen vezetett a tagságig, arra érdemi befolyása nem lehetett, azt gyorsítani, vagy más módon befolyásolni nem tudta. Másrészt fontos és vizsgálendő szempont az is, hogy a két kormányzati periódus (Antall- és Horn-kormány) Európa-politikájában a szólamokon túl nem mindig a folytonosság² dominált, és ez döntően a két ideológiai tábor kiinduló pontjában eredendően meglévő különbségekre vezethető vissza. Ez és még sok más tényező sokszor gyengítette a magyar álláspont képviselőit és hitelességét. Egy olyan országban, ahol minden és annak ellenkezője is megkérdőjelezhető, ez nem is olyan furcsa kijelentés.

Magyarország számára az alapvető kérdés természetesen nem az volt, hogy

¹ A diktatúrából demokráciába történő átmenetet általában egy szónak három különböző formájával szokták jellemezni: Antall József a *rendszerváltozás* kifejezést preferálta, ellentétben a *rendszerváltás* kifejezéssel, ő úgy gondolta: „az ember gatyát vált, rendszert változtat”, ahogy ő ezt vulgárisan megfogalmazta. A Magyar Bálint, SZDSZ-ügyvivő, későbbi oktatási miniszter által előszeretettel használt *rendszerváltoztatás* szó nem igen terjedt el a közbeszédben. Ennek valószínűleg a kifejezés hossza is az oka. A rendszerváltás kifejezés talán annak tömörsége és rövidege miatt vált a mindennapi használatban a legelterjedtebb kifejezéssé. Számomra mind a három szófordulat elfogadható, mégis a rendszerváltoztatás szó használatát kerülni fogom. Első sorban azért, mert a rendszerváltoztatás szó jóval több tudatosságot sugall, azt mintha a résztvevők a folyamat teljes spektrumát ellenőriz(het)ték volna. A rendszerváltozás folyamatában sok, több spontán, előre nem tervezhető elem volt, és ez a kifejezés megközelítőleg pontosan írja le az eseményeket. Az olyan kifejezéseket, mint módszerváltás, gengszterváltás meghagyom a napi publicisztika művelőinek.

² A hasonlóság nem egyenlő a folytonossággal.

csatlakozik-e az Európai Közösséghez³, vagy kimarad abból, hiszen egy kis, nyitott ország számára – gazdasági szempontból még egyértelműbb és vitathatatlanabb ez a kijelentés – nem volt más érdemi lehetőség.⁴ A vita inkább arra vonatkozott, hogy milyen feltételek mentén kell Magyarországnak taggá válnia, ezekre a feltételekre mennyiben gyakorolhat befolyást a mindenkori kormány és a tagság milyen jogosítványokkal járjon. Az uniós tagsággal Magyarország is részévé vált a globális politikai arénának, ezért a felelőssége is jóval nagyobb lett, mint korábban.

A magyar Európa-politika rendszerváltozást követő első nyolc évének (vagyis első két törvényhozási⁵ ciklusának) elemzése és összehasonlítása több szempontból is különös jelentőséggel bír:

- 1) Megváltozott a magyar külpolitikát körülvevő külső és belső környezet: a magyar külpolitika teljesen más nemzetközi környezetbe került, a nemzetközi rendszer elvesztette bipoláris jellegét és az időszak nagy részében maga is jelentős változásokon ment keresztül, amely nagy mértékben alakította Magyarországot és a létrejövő magyar pártok külpolitikai prioritásait is; valamint a korábban hegemon egypárti politikai struktúra felbomlott és új alternatív csoportok jöttek létre, később kormányzati pozíciót is betöltve. Továbbá érdekes még az a tény, hogy a korábban uralkodó párt (MSZMP) maga is gyakorlatilag teljes egészében a nyugati struktúrákba való betagozódás lelkes és feltétlen hívévé vált;
- 2) A rendszerváltó pártok Nyugathoz való viszonya kettős volt: jellemezte egyfelől az atlantista szemlélet, vagyis az Egyesült Államokhoz és a nyugat-európai

³ Az elnevezéseket a disszertáció teljes terjedelmében annak megfelelően használok, hogy melyik időszakban mi volt a szervezet neve (1957–1967: Európai Gazdasági Közösség (EGK), 1967–1992: Európai Közösségek (EK), a Maastrichti Szerződés 1993. november 1-jei életbe lépését követő időszakra vonatkozóan Európai Unió (EU)). Az Európai Közösségek elnevezés a három alapszerződés (EGK, ESZAK, Euratom) következménye, és elsősorban jogi terminológia. Az 1970-es évek végére azonban ez a kifejezés terjedt el, így – amikor az szükséges – én is ezt fogom használni.

⁴ Már a 90-es évek elején felmerült az a gondolat, hogy Magyarországnak semlegesnek kell maradnia és semmilyen nagy integrációs szervezetben nem szabad részt vennie, ezen az elképzelésen azonban gyorsan túllépett az idő.

⁵ Mivel az első kormányzati ciklus két kormányt (Antall, Boross) fedett le, célszerűbb törvényhozási ciklusról beszélni.

országokhoz való szoros viszony igénye, másrészt egyértelmű óhajként merült fel – már a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) is felismerte ennek az elkerülhetetlenségét – a nyugat-európai struktúrákba történő betagozódás, az Európai Közösséghez és a NATO-hoz való csatlakozás. 1990-től kezdődően Nyugat-Európa országai nem ellenségként álltak szemben Magyarországgal, a magyarországi elitek számára pedig igazodási pont lett a nyugati gazdasági és társadalmi modell;

- 3) A magyar külpolitikát régóta nem érte akkora kihívás, mint 1990-ben⁶. A rendszerváltozást megelőző négy évtized egy olyan rendszer kiszolgálását jelentette, ahol a legtöbb esetben a valódi, az ország sorsát befolyásoló döntéseket egy külső hatalom hozta meg, és mindössze a végrehajtást bízta a magyar állam és párt vezetőire. Vagyis szó sem volt magyar döntéshozói hatalomról. A rendszeren részben 1956, valamint a csehszlovák invázió ütött rést, majd egészen 1981-1982-ig semmi. Ekkor került sor az első, részben szabad döntésre az IMF-be, majd a Világbankba történő belépéssel, amely ezután megindította a magyar külpolitika részleges önállóságának lehetőségét;
- 4) Jelentős, sok területre kiterjedő viták tarkították a *belpolitikai ellentéteket*, és ezek érdemben befolyásolták a külpolitikát közvetett módon, azaz megnehezítették, sőt olykor lehetetlenné tették a közös gondolkodást ezen a területen. Ugyanígy vélekedik Dunay Pál is, aki ehhez hozzáteszi: „A külpolitika gyakorlata ugyanis egy integrációs szervezetekhez ezer szállal kötődő ország esetében olyan szorosan kapcsolódik a politikai élet minden más területéhez, ami nem teszi lehetővé, hogy

⁶ A magyar értelmiségi és politikai elitben vita bontakozott ki a rendszerváltozás időpontját illetően. Vannak, akik ezt a mozzanatot hosszú folyamatként írják le, és gyakorlatilag az IMF és a Világbanki tagság időpontjától datálják a folyamat kezdetét. Egy másik lehetséges narratíva az 1989-es évet tekinti vízválasztónak, de többen az 1990-es országgyűlési választásokkal azonosítják a változást. Van, aki szerint a folyamat akkor fejeződött be, és van, aki azt a véleményt vallja, hogy akkor kezdődött el és talán még a mai napig sem ért véget. Mivel a disszertáció időkorlátja két kormányzati időszakra szorítkozik, ebben az értelemben 1990-et fogom kezdő időpontnak tekinteni, mindez azonban nem jelenti – még egyszer hangsúlyozom, a disszertáció szempontjából – az ezt az időpontot magáénak valló megközelítéssel történő azonosulást. A rendszerváltozás folyamatáról az első fejezetben fejtem ki állásponatomat.

kiszakítsuk belőle.”⁷ Sőt – és ez a dolgozat szempontjából jóval fontosabb – más államok külpolitikája és az általuk létrehozott nemzetközi szervezetek tevékenysége is gyakran irányul arra, hogy az országok belső folyamatait befolyásolja;

- 5) A vizsgált időszak elemzése önmagában is érdekes, még inkább azzá teszi a tény, hogy két, egymással szemben álló eszmeiségű kormány fedti le a két kormányzati ciklust,⁸ valamint 1998. március 31-ével, a csatlakozási tárgyalások megkezdésével lezárult az integráció első lényegi szakasza.

A rendszerváltozás okozta változások során kellett egy olyan egyezségrendszer megalkotnia a politikai osztálynak, amely képes egy együttműködésre épülő hatalmi viszonyt kialakítani. Erre 1989/1990-et követően minden esély megvolt.

Az MSZMP-vel szemben kialakuló MDF vezette ellenzék, és az ebből megalakuló későbbi *Antall-kormány* kiindulópontja egyértelmű volt: a lehető leggyorsabban az európai integráció útjára kell lépni. Több okból is. Az egyik, hogy Magyarországnak hosszú ideje most adatik meg az esély, hogy saját maga rendelkezzen a sorsa felett. Az integráció mind politikai, mind gazdasági, a későbbi magyarázatokban már történelmi szempontból is alternatíva nélkülinek volt nevezhető. A másik döntő ok, hogy Antall József, a rendszerváltozás utáni első miniszterelnök tartott a Szovjetunióban zajló folyamatok visszarendeződésének veszélyétől, ezt nemcsak reálisnak gondolta, de többször hangot is adott ezen félelmének. Az 1991. augusztusi moszkvai puccskísérlet

⁷ Dunay Pál: *Az átmenet magyar külpolitikája*, Mozgó Világ, 2004/2, www.mozgovilag.hu (letöltve 2008. 03. 23.)

⁸ Csak érdekességképpen, egy Horváth István belügyminiszter által 1989-ben előterjesztett jelentés nemzetközi vonatkozású kiindulópontjai az alábbiak voltak: – átalakulóban van az egész nemzetközi kapcsolatrendszer; – elkezdődött a bipoláris világrend eróziója; – reális a veszélye a kelet-európai régióhoz tartozó szocialista országok lemaradásának; – a jelenlegi szocializmusmodell politikai, társadalmi és gazdasági tartalékai egyaránt kimerültek; – csökken a szövetségi rendszer kohéziója. *Jelentés a bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben*, Előterjesztés az MSZMP KB Nemzetközi, Jogi és Közigazgatáspolitikai Bizottság 1989. június 9-ei ülésének napirendjéhez. A bizottság tudomásul vette a jelentést, és egyetértett a munka tervezett fő irányjaival, a kívánt módosításokkal. Lásd: MOL M-KS-288. f. 62/5. ö. e., Idézi: Révész Béla, *Dunagate II., A rendszerváltás forгатókönyvei és az állambiztonság*, Beszélő, 2005. január, 10. évf., 1. szám

még inkább megerősítette Antallt az elhatározásában. Azt se hagyjuk figyelmen kívül, hogy Antall az Európai Közösséget mindig is egy jog- és értékközösségnek tekintette, ahol a jog az unió működésének legfőbb alapelve. Tanulmányozta annak fejlődését, alapos információkkal rendelkezett a működési mechanizmusáról és tudta, hogy a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsához (KGST) viszonyítva ebben a gazdasági közösségben az oly annyira áhított szuverenitás – még ha egy részéről le is kell mondani – is megtartható. Azt, hogy cserébe miről kellene lemondani, Antall sosem tartotta áldozatnak. Az ország számára sokkal több előnyt látta a csatlakozásnak, mint amilyen hátrányokkal az jár. Ezt is többször hangsúlyozta beszédeiben.

A *Horn-kormány* 1994-es győzelme után döntően nem változtatott a külpolitika alappillérein, mindössze a hangsúlyokon kívánt módosítani. Horn Gyula tapasztalt külpolitikusként pragmatikusan próbálta kezelni a külpolitika, a nemzetközi élet terítékére kerülő ügyeket, és maga is a lépések nagy többségében minden ideológiától mentesen próbált az egyes ügyekhez közelíteni. Ezért jelentette ki már az 1994-es választási kampány idején, hogy a nyugat-európai integrációs törekvésekben apróbb módosításokra van szükség, hiszen abban jóval kevesebb volt az ideológiai elem, mint a szomszédságpolitikában és a határon túli magyarok kérdésében, amely két terület azonban – szerinte – nagyobb mértékű átalakítást igényel. A vezető politikusok befolyásosabb része már a rendszerváltozást megelőzően is átértékelte elsősorban gazdaságpolitikájának és külpolitikájának alapelveit. Csakúgy, ahogy a térség más posztkommunista, szocialista pártjai, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) is a demokrácia és a piacgazdaság térnyerésében látta a problémák megoldásának kulcsát.⁹ A Horn-kormány külpolitikája kisebb-nagyobb mértékben egyfajta revánspolitika is volt a három prioritás mindegyikét illetően. Ez különösen a határon túli magyarok ügyében, és az ezzel szorosan összefüggő szomszédságpolitikában volt megfigyelhető. A kormányt alkotó pártok már a választási kampány során a szakértelemre helyezték a hangsúlyt ezen a területen is, mondván, hogy bár az Antall vezette kabinet sok törekvését a jó

⁹ Ahogy Charles Gati egy cikkében ironikusan megjegyzi: *Instead of such old, disingenuous formula as „socialist pluralism” and the „socialist market”, they, too, now champion the goal of Western-style, pluralist, market-based economies.* Charles Gati: *East-Central Europe: The morning after*, Foreign Affairs, Winter 1990/1991, 138. o.

szándék vezette, azokat rossz eszközökkel kívánta megvalósítani. Nem lehet nem észrevenni, hogy a külpolitika milyen mértékben rontotta meg a kormány-ellenzék viszonyt 1994-ben. Nem volt talán azóta sem olyan időszak, amelyre ilyen mértékben nyomta volna rá bélyegét elsősorban a határon túli magyarok helyzete miatt fontossá váló szomszédságpolitika, és amely a külügyek más területeire is ilyen nagy hatást gyakorolt volna.

A magyar külpolitika céljainak és módszerének az adott nemzetközi erőviszonyokhoz való alkalmazkodása jelentős motívuma és kiindulópontja volt a Horn-kormány politikájának. A politikusok örök dilemmája, hogy egy kisméretű országnak mennyiben kell, a nemzetközi környezethez alkalmazkodó és mennyiben azt alakító külpolitikát folytatnia. Ez a felvetés az Európa-politika területén is megállja helyét, bár az 1994-1998 közötti időszak még nem adott túl nagy mozgásteret a magyar integrációs politikának arra, hogy érdemben befolyásolhassa az Európai Unióban zajló folyamatokat. Hogy ez mennyire sikerült, milyen értékelés mondható el a szocialista-liberális időszokról, az a Horn-kormányról szóló fejezet témája lesz.

A disszertáció megírására több tényező ösztönzött. Az egyik meghatározó élményem maga Antall József volt, akinek a személye, integrációval kapcsolatos elképzelései imponálóan hatottak az akkori politikai osztályra és egyfajta új gondolkodásmódot vezettek be Magyarországon. Antall nem látott más választást a kelet-közép-európai térség számára sem rövid, sem hosszú távon. Messze nemcsak gazdasági, de morális szempontból sem. Az európai uniós tagság elnyerését tekintette az igazi elégtételnek mindazokért a megpróbáltatásokért, amelyeket az országnak a rendszerváltozást megelőző közel 60 év politikájának következtében kellett elszenvednie. A kormány szándékai szerint tehát 1990-ben egy kompromisszumok nélküli nyugati orientációjú külpolitika indult meg, amely a lehetőségek mentén igyekezett jó gazdasági és politikai kapcsolatokat fenntartani a Szovjetunióval is.

A másik motiváció a külpolitika e területének „elhanyagoltsága” volt. Sok szakcikk foglalkozott már ezzel a témával, de döntően gazdasági megközelítésben, néhány könyv is született, de olyan összefoglaló jellegű mű, amely a külpolitika e részét elsősorban

politikai és nem gazdasági oldalról feldolgozta volna, talán azért nem íródott, mert nem voltak olyan éles viták e területen, amelyek következtében úgy kellett volna éreznie valakinek, hogy álláspontját akár egy nagyobb terjedelmű írásban is kifejtse. A szomszédságpolitikával, határon túli magyarok kérdésével kapcsolatban már disszertáció is született.¹⁰

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, vagyis az ezt az időpontot megelőző (közös) erőfeszítések eredményesek voltak, a folyamatot azonban elemzői szinten mindeddig még alig dolgozták fel. Hiányoznak a szakirodalomból a kormányzati külpolitikákat, azok egyes részterületeit empirikusan vizsgáló írások, elemzések. A csatlakozás ténye ellenére az Európai Unióval foglalkozó magyarországi kutatásokban az Európa-politika elemzésére mindeddig kevés figyelem irányult. Ez azzal is jár, hogy meglehetősen kevés a rendelkezésre álló szakirodalom, vagyis elsősorban politikusi nyilatkozatokra, újságcikkekre, külügyminisztériumi dokumentumokra kellett támaszkodni a disszertáció megírása során. Kiemelendő az a tény is, hogy az 1980-as, de különösen az 1990-es évek fejleményei, az integráció elmélyítése az Európai Közösségben is új problémákat hoztak felszínre. Az egységes piac létrejötte, majd az Európai Uniót megteremtő szerződés jelentősen átalakította a szervezetet, megváltozott a tagságra kandidáló országok és az EU viszonya.

Végig tekintem továbbá az EK és Magyarország közötti kapcsolatok alakulását és azokat a megállapodásokat, amelyek a vizsgált időszak alatt születtek, mert ezek értékelésében számos ellentmondás feszül. Fontos az egyes kormányok külpolitikai céljai közötti sorrend vizsgálata, hiszen ez számos kérdésre választ adhat. A részek elemzése az egészre, az egész elemzése pedig a részekre van hatással, így a külpolitika ezen stratégiai céljának még számos feltáratlan területe van.

Ami ezen túl még motivált ennek a témának a kidolgozására, az az 1994 utáni események értékelésének igénye. Érdekes volt látni, hogy miképpen változik meg egy politikai osztály gondolkodásmódja, és hogyan próbál a korábbi időszakhoz képest

¹⁰ Dunay Pál: *A Magyar Köztársaság szomszédságpolitikája a külpolitika rendszerében 1990-1999*, Ph.D értekezés, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Program, 2000

eltérő célokat a múltból hozott módszerekkel megvalósítani.

A megfogalmazott tézis igazolásának módszertana

A dolgozat témájának elemzésekor a nemzetközi politikaelmélet, a nemzetközi jog és a nemzetközi gazdaságtan eredményeinek felhasználásával a multidiszciplináris megközelítést tekintetem meghatározónak. Az értekezés alapját képező kutatás Magyarország Európa-politikájának elemzésére irányul. Európa-politikán jelen keretek között az Európai Közösséggel/Európai Unióval kapcsolatos magyar külpolitikai gondolkodást és az ebből következő, konkrét cselekvésekben megnyilvánuló politikai lépéseket értem, nem ideértve az egyes európai (elsősorban nyugat-európai) országokkal a rendszerváltozás után kialakított bilaterális kapcsolatokat. El kell tehát határolni a vizsgálat tárgyát az EK/EU tagállamaival ápolt bilaterális nemzetközi kapcsolatokról. Természetesen ebben az összefüggésben szükséges hivatkozni arra, hogy a közösségi szintű nemzetközi kapcsolatok nem előzménynélküliek, ezek vizsgálata azonban messzire vezetne. *A kutatás időbeli hatálya* a rendszerváltozást követő első két egymást követő törvényhozási ciklus tevékenységére koncentrálódik (1990-1998), a téma átláthatóságához feltétlenül szükséges előzmények, így az európaizálódás bemutatásához szükséges külpolitikai folyamatok és a magyar-EK kapcsolatok áttekintésével. Ennek megfelelően a közös és közösségi politikákkal nem foglalkozom, vagyis a dolgozatban nem lesz szó a közös mezőgazdasági politika, versenypolitika, pénzügypolitika, stb. kérdéseiről, mert ezek szétfeszítenék a dolgozat kereteit. A magyar parlament funkcióit illetően annak az EK/EU-val összefüggő szerepét veszem górcső alá, más funkcióival nem foglalkozom. A valóság összetettsége, illetve egy disszertáció műfaji, terjedelmi, tartalmi korlátai között feszülő ellentét következtében lesznek olyan fogalmak, jelenségek, összefüggések, amelyek nem kerülnek kifejtésre. Annak érdekében, hogy a dolgozat tárgyától ne térjek el, néhány fontos kérdést csak érintőlegesen tárgyalok, illetve elfogadom a témában jártas szerzők kutatási eredményeit. Ez különösen igaz a határon túli magyarokkal kapcsolatos kérdésekre, valamint a szomszédságpolitikára, mivel e témák a dolgozatnak nem részei. A vizsgálat

tárgya tehát a magyar történelem egy meghatározott korszaka az összehasonlítás feltett szándékával.

Kutatási kérdés, hogy

- valóban nem lehetett érdemi befolyása a politikai elitnek a csatlakozási folyamatra,
- hogyan alakult ki a disszertációban bemutatott eliteknek (kormány- és ellenzéki pártok, politikaformáló értelmiségiek, kutatóintézetek), elsősorban természetesen a kormányoknak az EK/EU-ról alkotott képe,
- hogyan befolyásolták az egyes külső és belső tényezők a kor politikai gondolkodását,
- milyen következtetések vonhatók le ebből általánosan és konkrétan egyaránt.

Általánosan alkalmazott kutatás-módszertani eszközök

A dolgozat teljes terjedelmében alkalmazott módszerek közé tartozik a rendelkezésre álló szakirodalom feldolgozása, az egyes szerzők következtetéseinek ismertetése, összehasonlítása, és a releváns dokumentumok, nemzetközi szerződések, jogszabályok, nyilatkozatok, illetve diplomáciai háttéranyagok, mint elsődleges források felhasználása, elemzése, rendszerbe foglalása. Fontosnak tartottam azon szereplők megszólaltatását, akik akár közvetlenül, vagy elemzőként részesei voltak ezen időszak külpolitikai történéseinek.

A rendszerváltozás utáni kül- és Európa-politika tudományos igényű feldolgozásának kulcskérdése a források kutathatósága. A Külügyminisztérium iratanyagainak meglehetősen kevés része esik ebbe a körbe. A kormányzati tevékenység részletes dokumentálása jóval inkább az Antall-kormányra jellemző (lásd. az ún. Current Policy sorozat), az 1994 utáni korszakban ez a forrás már nem lelhető fel olyan terjedelemben. Ezen forrásokból azonban a vizsgált időszak nem rekonstruálható teljesen. Így a másodlagos források is nagy szerepet játszottak a munkám során. Éppen ezért a rendszerváltozás és a külpolitikai események feldolgozásakor támaszkodtam az elemző és értékelő sajtó megállapításaira. Nagy segítségemre volt az Országgyűlési

Napló, amelynek olykor meglehetősen aprólékos áttanulmányozása sok információval szolgált, és Magyarország politikai évkönyvének vonatkozó tanulmányai.

A disszertációban az informativitásra és az értékelő-elemző megközelítésre egyaránt törekszem. A kombinált módszerválasztás oka az, hogy a témakör leíró jellegű bemutatása is részben hiányzott a magyar szakirodalomból.

A disszertáció gondolati-szerkezeti felépítése

A dolgozat *első fejezete* a célokról, a célok eléréséhez szükséges eszközökről, a kutatás tárgyáról, a tézisek bemutatásáról szól. A fejezet a téma feldolgozásához szükséges elméleti keretrendszert tárgyalja. Itt kerül sor azon fogalmak pontos meghatározására, amelyek megértése a teljes téma szempontjából megkerülhetetlen (Európa-politika, integráció, európaizálódás), továbbá a magyar Európa-politika konstruktivista megközelítésű elemzésére, az 1980-as évek végének integrációval kapcsolatos elképzeléseire. Magyarországot sok külső befolyás éri, amelyekre reagálnia kell. Kis országokban a külpolitika nem függetlenedhet ezektől a külső folyamatoktól, a világpolitikában tevékeny nagy- és középhatalmaktól eltérően csak szűkebb sávban követhet autonóm célokat.¹¹ Az elméleti áttekintés és módszertani bevezető többek között ezért is szükséges és elkerülhetetlen. Ebben kitérek a nemzetközi politikaelmélet azon téziseire, amelyek a nemzetközi rendszer működésének magyarázatát tűzik ki célul. Arra, hogy hogyan tükrözte vissza a magyar külpolitika az ebben a rendszerben bekövetkezett változásokat, hogyan határozta meg ez az 1980-as évek végén bekövetkező jelentős mozgás a magyar külpolitika választását, hogyan hatott ez a külpolitika jellegére, mennyire engedte kibontakozni az önállóságot, vagy tette azt reaktívvá. A fejezetben bemutatom a magyar külpolitika feltételrendszerének megváltozását és kísérletet teszek a rendszerváltozás új típusú értelmezésére, annak is a külpolitikai vonatkozású elemzésére, erőteljesen fókuszálva a magyar-EK viszony sajátosságaira. Végigtekintem a pártok külpolitikai programjainak erre vonatkozó részét, mert az a későbbi idők tekintetében is sok lépésre magyarázatot adhat, tekintve, hogy

¹¹ Losoncz Miklós: *Milyen külpolitikai stratégiára van szükség?*, Élet és Irodalom, 2007. augusztus 3., 31. szám

minden párt kormányra került már azóta. Különösen érdekes ez a tekintetben, hogy mely politikai erő gondolt Magyarországra, mint közepes méretű európai országra, és melyik egy európai kis országra, amelynek kevés beleszólása van a kontinens ügyeibe, hiszen ebből a reaktív és proaktív (alkalmazkodó és alakító) külpolitikai stratégiára is következtethetünk. Ennek másik vetülete a külföld véleménye, a pártok elfogadottsága Nyugat-Európában. Melyik pártról gondolták azt Nyugaton, hogy képes lesz megvalósítani programját, köztük integrációs politikáját, kiben bíztak, milyen volt az EK hozzáállása a magyar pártokhoz, azaz kiben látták az együttműködő partnert és kiben a Nyugat számára is fontos integrációs folyamat, valamint a közép-európai stabilitás veszélyeztetőjét.

Röviden érdemes a kapcsolatok rendszerváltozás előtti történelmi dimenzióit is áttekinteni. Magyarország és az Európai Közösség között ugyanis 1988-ig nem állt fenn intézményes kapcsolat. A volt szocialista országok számára nem létezett az EK. Persze nem gazdaságilag, hiszen a KGST országok bizonyos mértékben tartottak fenn gazdasági kapcsolatokat a nyugati országokkal, diplomáciai kapcsolat azonban nem volt Brüsszel és Moszkva között, és az egyes országok és az EK között sem. Az 1980-as évek második felének stratégiai jelentőségű változásai Magyarországon 1988 szeptemberére tették lehetővé, hogy Magyarország és az EK között létrejöjjön az első kapcsolat, amely az annus mirabilis után a PHARE-program¹² megszületéséhez is vezetett. Ennek jelentősége felbecsülhetetlen volt Magyarország számára és egyben nagyfokú bizalmat is jelentett az EK részéről. A fejezetben tehát részletesen foglalkozom az átmenet külpolitikájával és a magyar-EK viszonyrendszerrel.

A második és harmadik fejezetben azt vizsgálom, hogy a rendszerváltozás első két kormánya milyen elképzelésekkel vágott neki az integrációs felkészülésnek, milyen programot dolgozott ki és mennyire volt következetes annak végrehajtásában. Az sem

¹² A PHARE program eredetileg – ahogy azt az elnevezése is mutatja – Magyarország és Lengyelország pénzügyi támogatására jött létre, később terjedt ki tevékenysége a többi átalakuló országra. A program létrejötté kitűnő bizonyítéka annak, hogy mennyire nem volt az EK-nak elképzelése a kelet-közép-európai térség jövőjét illetően. Az is kimondottan érdekes, hogy a program a változásban élen járó országok támogatását tűzte ki céljául, nem pedig a rendszerváltozás elősegítését. A többi kelet-közép-európai országra csak 1990 után terjesztették ki ezt a pénzügyi támogatást.

mellékes e tekintetben, hogy milyen volt a fogadókészség az akkori Közösség részéről a magyar igények iránt. Az adott politikai helyzet, beleértve a kormány-ellenzék viszonyt, a kormányzat működése, a kormányzati struktúra jelentős mértékben befolyásolja azt, hogy az adott ország milyen szerepet játszhat az integrációs folyamatban.

Az Antall-kormány programja a teljes kormányprogramon belül nagy hangsúlyt helyezett a külpolitikával foglalkozó rész kidolgozására. (Bár azt mindenki tudta, hogy Antall József a külpolitikában rendszerváltozás helyett orientációváltást hirdetett, tehát bizonyos tekintetben elismerte a kommunista rezsim utolsó éveiben indított külpolitikai nyitás folyamatát.) Az Antall által meghirdetett orientációváltás egyértelműen jelezte, hogy Magyarország az addig dominanciával bíró szovjet kapcsolatok helyett a nyugati, elsősorban nyugat-európai kapcsolatok fejlesztésére fogja helyezni a hangsúlyt. A kormányprogram alapvetően gazdasági oldalról közelítette meg a nyugat-európai integrációt, ennek nagyobb teret is szentelt a dokumentum, a külpolitikai alapvetést pedig elsősorban ideológiai megfontolások vezették. Gyakran elhangzott az az érv, hogy a külpolitika nem lépett túl az utolsó rendszerváltozás előtti kormány külpolitikai elképzelésein. A vád azért tűnhetett helytállóknak, mert az előző – még kommunista rezsim – már megkezdte a nyitást a Nyugat felé, és törekedett arra, hogy elfogadtassa magát a Nyugattal.

A Nemzeti Megújulás Programja címet viselő kormányprogram világosan megfogalmazta az Antall-kormány integráció iránti elkötelezettségét, ugyanakkor a nemzet elsődlegességét hangsúlyozta a nemzetköziséggel szemben. „A Magyar Köztársaság független, a nemzeti érdekek elsődlegességén alapuló külpolitikát folytat, melynek célja a nemzeti szuverenitásunk teljes helyreállítása. Nemzeti érdekeinket az európai érdekekkel és értékekkel, a nemzetközi realitásokkal összhangban kívánjuk kifejezni és megvalósítani. A rendszerváltozás körülményei között, új alapokon – figyelembe véve a megváltozott nemzetközi helyzetből adódó új követelményeket és lehetőségeket – kiegyensúlyozott nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítésére és fenntartására törekszünk.”¹³. A fenti idézet irányadónak is tekinthető az 1990 és 1994

¹³ *A Nemzeti Megújulás Programja, A köztársaság első három éve*, Budapest, 1990. szeptember, 177.o.

közötti időszakban, hiszen erőteljesen meghatározta a külpolitikai elképzelések közötti sorrendet, és előre lefektette a hangsúlyokat.

Ezt követően a Horn-kormány integrációs politikájának elemzése során bemutatom a kormány és a mögötte álló pártok eszmeiségét, a kormányprogramból adódó feladatokat, azok teljesülését, a kormányzati elképzelések egymáshoz való viszonyát és azt a nemzetközi környezetet, amely ebben az időszakban a magyar külpolitika külső cselekvési keretét jelentette. A Horn-kormány deklarált célja az Antall-kormányhoz hasonlóan az euroatlanti integráció folytatása, a csatlakozási tárgyalásokra való felkészülés volt. Kitérek a kormány nemzetközi megítélésére, a várakozásokra, amelyek egy posztkommunista politikai erővel szemben formálódtak nyugati politikai körökben. Ezek a kérdések akaratlanul is felvetik egy újabb vizsgálati szempont lehetőségét, mégpedig azt, hogy kinek is „külpolitizál” Magyarország. A saját érdekeit képviseli, tekintettel a szomszédos országok érzékenységre, vagy úgy folytat diplomáciai tevékenységet, hogy a legkisebb aktivitást mutatja fel, a határozott érdekérvényesítés szándéka nélkül. Mindkét kormány esetében elemzem a szomszédságpolitika és az európai integráció közötti összefüggéseket.

A disszertáció során elkerülhetetlen az Európa-politika olyan, nem az országtól függő, és általa csak kis részben alakítható aktorainak (elsősorban értelemszerűen az EK/EU tevékenységének) Magyarországgal kapcsolatban meghozott lépéseinek vizsgálata, hiszen a világpolitikában, a nemzetközi rendszerben bekövetkezett változások és fejlődési paradigmaváltás (Kiss J. László) folyamányaként Európa, és benne az Európai Közösség is ki kellett alakítsa, újra kellett fogalmazza helyét, szerepét, mozgásterét és nem utolsó sorban külpolitikai koncepcióját. Az EK alapvető feladatává vált, hogy a maga eszközeivel hozzájáruljon a kontinens megosztottságának felszámolásához. Mindeközben az integrációs folyamat kilencvenes évekbeli történetéből ismert, hogy a szervezet fokozatosan lépett vissza saját ígéreteitől, amelyeket a kelet-közép-európai országoknak tett, és bizonytalanította el a tagjelölt országokat. Ilyen körülmények között kétségkívül nem volt könnyű Magyarországnak sem külpolitikai stratégiát kidolgoznia, hiszen nem tudhatta, hogy mire reagáljon. Ezért is indokolt az európai integráció történelmi küldetésének helyét és szerepét egyszerre

nézni az európai, egyben pedig az elmúlt évtizedek magyar fejlődésének tükrében.

I. Koncepcionális és elméleti keretrendszer

A disszertáció több feltevésből indult ki, ezért többes célja van:

- a) a nyugat-európai szövetségi rendszerekhez, és jelen keretek között elsősorban az Európai Közösséghez való csatlakozás szándéka az elhatározás pillanatától és annak az EU részéről történő elfogadásától fogva (1991) már nem magyar kormányzati kérdés volt, hanem egy előre meghatározott útiterv (road map), amelynek a befolyásolására a csatlakozni kívánóknak már nem volt érdemleges befolyásuk,*
- b) az első két kormány Európa-politikája és az EU-hoz fűződő viszonya eltérő volt a vizsgált időszak alatt és bár sok hasonlóság volt megfigyelhető elvekben és tartalomban egyaránt, mégsem nevezhető minden tekintetben folytonosnak a követett politikai stratégia,*
- c) az Európáról alkotott képben olyan különbségek is voltak a felek között, amelyek az EU-val szembeni fellépést alapjaiban határozták meg.*

Ha elfogadjuk az integráció folyamatának egyik mozgatórugójaként azt a kiinduló pontot, amely a konkurens világgazdasági erőközpontokkal szembeni versenyben való helytállásra helyezi a hangsúlyt, akkor az első állítás igazolása nem jelent megoldhatatlan feladatot. Az uniós dokumentumokból egyértelművé vált, hogy az EU a saját versenyképességét mindenek elé helyezi és az integrációból elérhető hasznot maximálisan ki kívánja aknázni. Az 1950-es években kezdődött integráció hiányosságai, az első reformok kifulladásai, a bővítések tapasztalatai mind-mind arra engedtek következtetni, hogy a bővítési folyamat irányítását az EK nem engedi ki a kezei közül, és minden feltétel teljesítését számon kéri a csatlakozni kívánó tagállamokon. Még akkor is így volt ez, ha részletes feltételek kidolgozására a kelet-közép európai országok vonatkozásában nem került sor, és a korábbi csatlakozók számára felállított követelményrendszer sem volt minden tekintetében követhető a térség államai számára.

A második feltevés igazolása már problematikusabb, ténylegesen nem is önmagában, hanem a többi részpolitikával összehasonlítva értelmezhető. A harmadik

hipotézis igazolása pedig az elitek tradíciójában, az abban eredendően meglévő különbségekben keresendő, amelyek viszonylag egyértelmű magyarázatot adnak a két kormány közötti politikai cselekvésben megnyilvánuló ellentétekre.

A két kormányzati időszak egy ponton jelentősen eltér egymástól: az Antall-kormány külpolitikai orientációt határozott meg, a Horn-kormány ennek a determinációnak, illetve az EU által meghatározott feltételek teljesítésének kellett szentelje kormányzati működését.

I.1 Európaizálódó külpolitika: egy többdimenziós Európa-politika meghatározásának kísérlete

Elvi, politikai, ideológiai meghatározottság

Amint arról a későbbiekben¹⁴ részletesen szó lesz, a rendszerváltozáskor megalakuló pártok Nyugat-Európával kapcsolatos elképzelései lassan konkretizálódtak és váltak dominánsan az EK-val kapcsolatos gondolatok összefoglaló paradigmájává. Az elv azonban már az 1980-as években kikristályosodott és a gazdasági recesszió mélyülésével, valamint az ellenzék megerősödésével egyre inkább domináns ideológiává, a külpolitikai gondolkodás ideológiájává formálódott. Ennek a külső körülmények döntő előidézői voltak, hiszen Magyarország politikacsínáló elitje hivatalosan nem tehetette meg, hogy a szocialista blokk országaként egyre erőteljesebb nyugati elkötelezettséget mutasson, és nem engedhette meg ezt az akkoriban kialakuló ellenzéknek sem. A nemzetközi körülmények változásával és az 1980-as évek világpolitikai viszonyaiban bekövetkező enyhüléssel azonban mind a vezető politikai osztály, mind a mögötte álló, vagy a hatalmat kritikusan szemlélő kutatóintézeti- és egyetemi értelmiség egyre szabadabban fejthette ki elképzeléseit a nyugati orientációval és az európai integrációval kapcsolatban. Erre még az a belső gazdasági kényszer is ráerősített, amely egyre szűkebbre szabott lehetőségeket és játékteret biztosított az uralkodó politikai osztály számára. Ez az osztály fokozatosan vált nyugatbaráttá, szemben az ellenzékkel, amely megalakulásától fogva empátiával figyelte a Nyugat

¹⁴ I.2.2-as alfejezet

tevékenységét. Az MSZMP vezetése az 1980-as években lassan, de fokozatosan adta fel az addig vallott szocialista elveket, és cserélte fel azokat a gazdaságilag is jobban kifizetődő, demokráciát és kapitalizmust magában foglaló nyugati politikai modellre.

A diktatúra vs. demokrácia (politikai meghatározottság) kérdésében szintén fellelhető az a fokozatosság, amely az MSZMP átalakulását a rendszerváltozást megelőző 10-12 évben végigkísérte. Az atlanti (USA és Nyugat-Európa) kapcsolatok kiépítése – mint fent említettem – részben gazdasági kényszer volt. Kezdetben azonban ehhez még nem társult a demokratikus berendezkedés átvételének igénye, vagyis a politikai és a gazdasági hatalom elválasztása. A pártvezetők a rendszer működéséből fakadó problémákat a gazdasági rendszer átalakításával remélték és gondolták megoldani. Ezt az álláspontot vallotta magáénak más és más okból a pártvezetés, az értelmiség és az ellenzék is. Utóbbiak nem is fűztek nagy reményt a rendszerváltozáshoz egészen 1989 nyaráig/őszéig. 1989. május 15-én Grósz Károly pártfőtitkár a New York Timesnak adott interjújában maga is világossá tette, hogy egyáltalán nincs szándékában utat nyitni a teljesen szabad választások nyomán létrejövő demokratikus berendezkedésnek. Leszögezte, hogy az MSZMP nem akarja elveszíteni az ország feletti ellenőrzést, a hatalmat nem kívánja átadni, hiszen nem is létezik olyan erő, amely konstruktív programmal és kellő kormányzóképeséggel átvehetné azt.¹⁵ Ez a megnyilatkozás ellentmondásos, hiszen az MSZMP többpártrendszerrel kapcsolatos álláspontja 1989-ben már változóban van, és ezt hivatalosan 1989 februárjában ki is mondták legfelső szinten¹⁶, ekkor még annak biztos tudatában, hogy a választásokat követően az állampárt adhatja az új kormány fő erejét, még ha koalíciót is kell kötnie az ellenzék valamely pártjával. A grószki kijelentés azért változott meg időközben, mert a közvélemény-kutatások az MSZMP egyre csökkenő népszerűségét mutatták.

Az ideológia változása szorosan összefügg azzal az elvekben és politikában bekövetkezett változással, amely nem alakulhatott volna ki a pártvezetés és az

¹⁵ *Társadalmi ellenőrzés alá helyezzük a pártot*, Grósz Károly nyilatkozata a New York Timesban, Népszabadság, 1989. május 16.

¹⁶ Az MSZMP február 10-11-i ülésén fogadták el a többpártrendszer bevezetését és ekkor hangzott el az 1956 átértékelésére vonatkozó megjegyzés.

értelmiség elképzeléseinek jelentős módosulása nélkül. A szocializmus vs. kapitalizmus dichotómiája nem volt könnyen túlléphető annak a politikai osztálynak, amely több mint három évtizeden keresztül minden fórumon hanyatló gazdasági rendszernek nevezte a kapitalizmust, a többpártrendszerű politikai berendezkedést pedig meghaladottnak és a fejlődést gátló rendszerelemnek. Ezért talán az a feltevésünk is igaz lehet, hogy ez a kép nem változott volna meg, ha a szocialista rendszer gazdasági teljesítményének negatívumai ilyen rohamosan nem mutatkoztak volna meg a kapitalista rendszerrel szemben. A kezdetben tehát olyannyira ellenszenves Nyugat vált az ország gazdasága szempontjából meghatározó relációvá, és ezzel az MSZMP kénytelen volt felülvizsgálni a kapitalista rendszerrel szemben korábban megfogalmazott állításait és leküzdeni ellenérzéseit.

A disszertáció a magyar Európa-politika szempontjából két legmeghatározóbb törvényhozási időszakának elemzését tűzte ki célul. Ezt – mielőtt magát a fogalmat definiálnánk – azért fontos megjegyezni, mert ebben a korszakban alakult ki a magyar külpolitika hármas célrendszere, ekkor fektették le annak alapjait, ezt a későbbi kormányok is elfogadták és pusztán a kitűzött célok sorrendjét tekintve volt változás, új prioritás megfogalmazására nem került sor. Magyarországnak 1990 előtt Európa-politikája csak annyiban volt, hogy a nyolcvanas években csökkenteni próbálta a Nyugat-Európától való távolságot és visszautasította a korábbi elzárkózás politikáját.

Miért fontos az 1990 és 1998 közötti időszak? Ennek alapvetően három oka van. Az első a kormányzati ciklusok időbeli kiterjedése, amely praktikusán annyit jelent, hogy 1994-ben és 1998-ban zárul egy-egy négy éves kormányzati periódus, és ez már lehetővé teszi az összehasonlító elemzést. A második ok, hogy 1998 márciusában kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások, és ezzel lezárult az európaizálódás első lényegi szakasza. A harmadik ok, hogy Magyarországnak gyökeresen megváltozott az Európa-politikája 1998 után, mert ettől kezdve az EU úgy jelentkezett, mint – konkrét és részletes – feladat, mint az alkalmazkodási követelmények összessége.¹⁷

¹⁷ Ágh Attila, Rózsás Árpád, Zongor Gábor: *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*, ÖNkorPRESS kiadói Kft., 2004, 23.o.

Ezen a helyen szükséges néhány alapvető fogalom kibontása, ezek tartalmának lehatárolása és egymáshoz való viszonyuk meghatározása. Jóllehet az alábbi fogalmak, folyamatok első látásra nagyon hasonló tartalmúak, számos eltérés fedezhető fel bennük, amely megkülönböztetésüket indokolja.

Európai integráció, integrációs politika

Az európai integrációs folyamat megszületése, majd kiteljesedése a huszadik századi politikai folyamatok egyik legkiemelkedőbb mozzanata, olyan rendkívül komplex folyamat, amelynek gazdasági, társadalmi, politikai, jogi vonatkozásai egyaránt vannak. Mindezeket a vonatkozásokat tekintve a számos integrációs kísérlet közül az Európai Unió vált kétségkívül a legsikeresebbé, egyedisége tagadhatatlan. Nem véletlen, hogy az alapítók egyre több és több területen „tolták fel” az irányítási jogot szupranacionális szintre, és az sem, hogy egyre több kívülálló számára vált vonzóvá a Közösséghez való tartozás. Az európai egységesülési folyamat hordozója az 1990-es évek kezdetére egyértelműen az Európai Közösség lett. Nem arról volt szó, hogy a Közösség az egyedüli modernizációs centrum a kontinensen, hanem hogy Európa jövője, fejlődése, a választás a „törzsek Európája” és egy egyesült Európa között döntően az EK sikerein és kudarcain múlott.¹⁸

Az európai integráció egy folyamat, integrációs politikáról pedig akkor beszélhetünk, ha egy országnak az integrációhoz való csatlakozása a külpolitika egyik célkitűzésévé válik. Ez Magyarország esetében az 1990-es választásokkal valósult meg. Az európai integráció folyamata tágabb értelemben az Európai Közösség, a NATO, valamint az Európa Tanácsbeli (ET) tagság eléréséért folytatott törekvések összefoglaló elnevezése. Mivel az ET-tagságot Magyarország rövid idő alatt elnyerte (1990. november), ez nem tartozott bele az integrációs diskurzusba. Az európai integráció folyamata sokrétű döntés-előkészítést igényelt. A képet még bonyolultabbá tette a fogalom sokszínű jelentése. Jelszó vagy stratégia, ideológia vagy gyakorlati megvalósulást igénylő ad hoc döntések, cél vagy eszköz, vagy egyszerre mind? A

¹⁸ János Martonyi: *Mitteleuropa und die europäische Integration*, Europäische Rundschau, 1994/tél, 63.o.

fogalmat én egy szűkebb értelmében használom a disszertáció egészében és csak az Európai Közösségek/Európai Unióba való felvétel iránti törekvést értem alatta, a NATO-val¹⁹ csak néhány, a tárgy szempontjából fontos momentum erejéig foglalkozom.

Az európai integráció két, egymással szorosan összefüggő folyamatot jelölt: egyrészt számos politikai kompetencia szupranacionális szintre emelését, másrészt az integrációs folyamat elmélyülésével párhuzamosan új politikai intézmények létrehozását. Ebből az is következett, hogy hatások mindig is nagyobbak voltak a kisebb és később csatlakozott államok számára, mint az alapítók, vagy nagyobb méretű országok esetében.

A magyar külpolitika önállósodása óta folyamatosan jelen van egy vita a külpolitikai irányokról, célokról, az azok közötti együttműködésről. Míg a szomszédságpolitika és a határon túli magyarok kérdéskörében a történelmi szükségszerűség, illetve a józan államérdek volt az alapvető tényező, az integrációs politikának a külpolitikai triádban elfoglalt szerepét mindig is befolyásolta az a tény, hogy nemcsak politikai, hanem nagyon erőteljes gazdasági szempontok is motiválták. Részben ebben állt a különlegessége a másik két célkitűzéssel szemben. Itt felmerül az a kérdés, hogy kényszer volt-e az integrációs politika politikai és/vagy gazdasági értelemben? Mindkét vonatkozásban határozottan azt állíthatjuk: igen. Ennek bővebb kifejtésére jelen keretek között nincs mód, annyit azonban megjegyeznünk: politikai és gazdasági értelemben az 1990-es évek transznacionalizálódási folyamata olyan kihívást állított a világ elé (olyan komoly politikai és gazdasági súllyal rendelkező országok is keresték az integrációs lehetőségeket, mint az Egyesült Államok, vagy Japán), amelyet Magyarország sem hagyhatott figyelmen kívül.

A külpolitikai célkitűzések meghatározása az ország reálpolitikai helyzetének valós felismerésén alapul. Ez Magyarország esetében is így történt, annyi kiegészítéssel, hogy

¹⁹ A NATO-val, mint szervezettel egy rövid időszaktól eltekintve valóban nem kívánok foglalkozni. Ez az 1990-1991-es időszak, amely a kelet-közép európai átalakulás instabilabb időszakának számított, és amely ebből kifolyólag erőteljes hatást gyakorolt a 90-es évek elejének külpolitikai gondolkodására. Tisztában vagyok a szervezet kiemelkedő jelentőségével, mindazonáltal az euroatlanti gondolat szerves részének tekintendő NATO a dolgozat témája által kijelölt kereteken túlmutat.

figyelembe kellett venni az ország történelméből adódó sajátosságokat is. Az a tény, hogy különböző irányok jellemezték a külpolitikát, hozzájárult ahhoz, hogy egyes kormányok más célokat tekintsenek fontosabbnak, vagyis a három célkitűzés „mesterséges” lehatárolása magában hordozta azt a következményt, hogy közöttük más és más politikai erők más és más sorrendet fognak felállítani. Mindennek ellenére nyugodtan kijelenthető, hogy a legfőbb irány mindvégig az integrációs politika volt.

Sajátságos helyzet, hogy az európai integráció, mint cél akkor vált a magyar külpolitika domináns törekvésévé, amikor az EU a nemzetközi rendszerben bekövetkezett hatásokra reagálva az elmélyülés útjára lépett. A folyamat csúcspontjaként megszülető Maastrichti Szerződés, amely újabb stációval bővítette az integráció folyamatát (szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, gazdasági unió, pénzügyi unió) hosszú évtizedekre meghatározta a születő Unió fejlődési irányát. Maastricht olyan áttörést jelentett, ahová korábban egyetlen integrációs kísérlet sem jutott el. Az Európai Unió többé vált, mint egy egyszerű nemzetközi intézmény, még akkor is, ha még nem alakult nemzetek felettivé és nem rendelkezik klasszikus föderalista struktúrákkal.²⁰ Magyarország közeledése a Közösség fejlődésének ebben a szakaszában vált valósággá, és ez számos jellegzetességgel ruházta fel a folyamatot.

A korábbi bővítési körök, a tagjelöltek EK-hoz való közeledése abból indult ki, hogy milyen Nyugat-Európa épüljön ki egy globálisan kettéosztott világban, amely mind gazdaságilag, mind katonailag élesen elkülönült egymástól. Ebben a vonatkozásban az európai integráció egyrészt védekezés volt a külső, egyedül az egyes országok által fel nem vállalható folyamatokkal szemben, másrészt viszont (lásd Ausztria mint „kirakat ország”) a keleti országokkal szembeni egyértelmű nyomásgyakorlásként volt értelmezhető. A kelet-közép-európai rendszerváltozásokat követő bővítési kísérlet azonban teljesen más indítékokra volt visszavezethető és más célja volt. A kérdés itt úgy merült fel: milyen lehet Európa súlya, szerepe, befolyása egy addig elképzelhetetlenül

²⁰ Palánkai Tibor: *Európai egység – integráció elmélet, (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*, elhangzott 2005. február 14-én a Magyar Tudományos Akadémián

gyors átalakuláson keresztül menő világban.²¹ Erre a felvetésre képtelen volt választ adni az EU hosszú ideig. A maastrichti-folyamat sem arról szólt, hogyan lehet a tagjelöltekkel kapcsolatban felmerült problémákat kezelni, hanem arról, hogyan lehet a már tagok közötti együttműködést elmélyíteni. Nem véletlen, hogy az Uniónak sokáig nem volt világos stratégiája, nem tudott menetrendet felállítani a csatlakozni kívánók számára. Ennek a stratégiának a hiányában a korábbi tárgyalásoknál is nagyobb szerepet kapott a politikai dimenzió. A korábbi esetekben (finn, angol, osztrák) sem gazdasági, sem komoly politikai indokok nem merültek fel sem pro, sem kontra, bár ezek a bővítések sem voltak politikamentesek. Lényegesebb különbség a korábbi bővítési körökhöz képest, hogy tehát alapvetően politikai döntés eredményeként nagyon különböző fejlettségű országokkal (EK és jelöltek, illetve jelöltek között) kezdték meg a tárgyalásokat. A döntések politikai dimenziójának megerősödése a folyamat kezdetén rendkívül előnyös volt (hiszen a gazdasági szempontok hangsúlyosabb figyelembe vétele beláthatatlan időre elnyújtotta volna a közeledési folyamatot) a régió országai számára. Amilyen előnyös volt akkor, olyan hátrányokat jelentett később, különösen Magyarországnak (és Csehországnak). Azzal, hogy politikai volt a döntés elsősorban, és nem léteztek egzakt feltételek, a brüsszeli döntéshozók a korábban is már meglévő, később még erőteljesebben megmutatkozó különbségeket sem vették figyelembe, így végül a jelöltek nem érdemeik, hanem politikai megfontolások alapján kerültek be a bővítési körbe. Az EK részéről a folyamat kiindulópontja ezen országoknak a külkapcsolati rendszerbe történő beillesztése, majd a tagjelölt országok teljes körű uniós csatlakozása révén az onnan történő kivezetése volt. A bővítés ebben az értelemben a kontinens gazdasági, politikai, intézményi és kulturális egyesítésének eszményét kívánta megvalósítani.²²

Az európai integráció folyamata mindkét fél számára tartogatott nem elhanyagolható előnyöket. Amire általában hivatkozni szoktak, az részben következik az

²¹ Inotai András: *Az EU „keleti” kibővítésének néhány jellegzetessége*, Európa 2002, IV. évfolyam 4. szám, 2003. december, 13.o.

²² Bajtay Péter: *Integráció és külkapcsolatok: Az Európai Unió külkapcsolati rendszere*, Ph.D értekezés, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Program, 134.o.

integráció sajátosságaiból, részben pedig a belépni kívánók érdekeiből. Az intézményi oldalon tehát az egyik előny az integrációs logika folytatása, vagyis a folyamatos növekedés, a másik a bővítésre vonatkozó integrációs alapelv, amely nemcsak a második világháború utáni együttműködésre nyomta rá bélyegét, de a vasfüggöny lebontását követő időszakban még aktuálisabbá vált. Az EK részéről is, de kiváltképpen a tagállamok részéről a legerőteljesebb érv a gazdasági és politikai érdekek minél következetesebb érvényesítése volt. Ez lehet az oka annak, hogy az EU – még ha viseli is ennek nyomait – sosem tudott igazán föderatív irányba elmozdulni.

Európa-politika

Az Európa-politika egy határozott koncepciót, vonalvezetést jelent, vagy fogalmazhatunk úgy is: Nyugat-Európa-politikát²³, abban az időtartamban mindenképpen, amely a kutatás tárgya. Maga a fogalom szűkebb értelemben Magyarország európai integrációjának elősegítésére irányuló politikák összessége.²⁴ Az Európa-politikai dimenzió többet és mást jelent, mint csupán a csatlakozási tárgyalások lebonyolítása, a csatlakozás technikai előkészítése. Az Európa-politika egy koncepció és egy nagyon intenzív személyes jelenlét is egyben. Olyan gondolatvilág, amely nem ötletek, a véletlen, a megszokás folytán, hanem bizonyos stratégiai gondolatok alapján cselekszik. Koncepció, hiszen egy egész gondolkodásmód, szerkezetváltás járt együtt az integrációs elképzelések kialakulásával, személyes kapcsolat, hiszen az elmúlt években sem vált kevésbé fontossá a politikusok közötti perszonális viszony és teljesítmény. A politikus személye rendkívül sokat jelent a politikaformálás szinte minden területén. Az Európa-politika végső célja egyértelműen az Európai Unióhoz történő csatlakozással megvalósuló tagállami működés alapvető feltételeinek biztosítása volt. Egy szervezethez

²³ Az 1990 és 1998 közötti időszakban ez a megfogalmazás mindenképpen tényszerű és helytálló, hiszen az Európai Közösség/Európai Unió akkori tagállamai földrajzi értelemben Európa nyugati részén helyezkedtek el. Görögország az a kivétel, amely több szempontból is erősíti a szabályt. Egyrészt viszonylagos fejletlensége, másrészt Magyarországnak a vele folytatott viszonylag csekély kereskedelme okán. Valamint azért is, mert politikai szerepe a mi céljaink elérése szempontjából marginális volt. Ez természetesen nem jelenti Görögországnak, mint az EU egyik tagállamának leértékelését, itt pusztán Magyarország szempontjait tekintve engedhető meg ez a megállapítás.

²⁴ Ebben a vonatkozásban a magyar politizáló elitek nem egyformán konstruktívak.

tartozás, amelyben a tagok jogok gyakorlásával és kötelezettségek teljesítésével szereznek érvényt érdekeiknek, de mindig a párbeszéd intézményesített keretei között. Az EK története sikertörténet, mert azt a célt, amelyet az alapítók kitűztek maguk elé, maradéktalanul teljesítette. Békét és stabilitást teremtett. Békét egy olyan kontinensen, amelyen kisebb megszakításokkal ugyan, de szinte mindig háború dúlt. Európa azonban képes volt kilépni azokból a hibás történelmi modellekből (nemzeti gyűlölködés, a szűk nemzeti piacok kényszerpályái, nacionalizmus), amelyek a 20. század folyamán kétszer tették a földrészt világháború kirobbantójává.²⁵ Mondhatnánk, hogy akkor ezzel vége is a történetnek, hiszen az eredeti küldetését a szervezet teljesítette, ha közben az alapítók és a később csatlakozók nem adtak volna más értelmet a Közösségnek. Így mire Magyarország elindult a taggá válás útján, már egy egészen más szervezetbe lépett be, mint amelyet 1958-ban a hat alapító ország megalkotott. De nem csak ezt a célt érte el az integráció folyamata: a békén túl láthatóan prosperitást is hozott elsősorban a később csatlakozott országokban. Hogy Magyarország és a Tízek többi országa mennyit fog profitálni, az a jövő kérdése.

A minden jelző nélküli politikának van néhány nagyon fontos követelménye, amelyet a politikába vetett kölcsönös (állam-polgár, polgár-párt, párt-párt, polgár-polgár) bizalom megőrzéséért, fenntartásáért mindenképpen és kiemelten fontos (volna) betartani. Értékelvűnek, hitelesnek és elkötelezettnek kell lennie, és e követelményeknek az Európa-politika területén kiemelten érvényesülniük kell. Az elmúlt két évtized politikai elitjét vizsgálva a konzervatív és szocialista elit e három elvárásnak nem azonos módon felelt meg. Nem is felelhetett meg, mert a magyar történelem erre nem adott lehetőséget. A konzervatív politikai elit a második világháborút követően illegalitásba vonult, vagy több részletben (1945, 1956) elhagyta az országot. Az itthon maradtak csendben éltek az életüket, közfunkciót nem vállaltak, mert nem vállalhattak, jelentős részük a gyermekeiket sem taníttathatta, vagyis olyan helyzetbe került, hogy a szocialista egypártrendszer megszűnését követően nem volt továbbadható hagyománya – szól a

²⁵ Gazdag Ferenc: *A nyugat-európai integrációs szervezetek*, Társadalmi Szemle, XLV. évfolyam, 1990/2, 74.o.

jobboldal egy részének verdiktje. Amely részben persze helytálló, de a helyzet nem volt ennyire elkésérítő. Az kétségkívül tény, hogy a konzervatív oldalon nem voltak műhelyei, intézetei, a kutatói hálózat, az állam által irányított akadémiai hálózat a baloldali eszméken felnőtt értelmiség otthona volt, mégis az egyetemeken számos konzervatív értelmiségi kapott helyet, tanított, majd az 1980-as évek végétől egyre nagyobb intenzitással vetette bele magát az ellenzéki szervezkedésbe. Ezzel szemben a szocialista politikai elit a rendszerváltozás előtti négy évtized alatt mind párt, mind állami szinten olyan intézményhálózatot épített ki, amely biztosította a káderutánpótlást a politika, a gazdaság és a kultúra valamennyi területén. Az egypártrendszer működető politikai osztálynak a demokratikus berendezkedésbe történő sikeres beilleszkedését nagyban segítette az a tény, hogy az 1980-as évekig fenntartott éles Európa- és Nyugatellenességét lassanként a nyugati országokhoz fűződő szoros barátságra és szimpátiára cserélte. Olyan elveket kezdett vallani, amelyet az akkor demokratikus ellenzék²⁶ is magáénak vallott, igaz ezt csak titokban tehette meg. Az 1980-as évek végére pedig összeért a két szembenálló fél gondolkodásmódja. Az okok azonban jelentősen eltérőek, és ez az Európa-politikai gyakorlatban is megmutatkozott.

A konzervatívok és liberálisok felfogása mindig a szuverenitás eszméjére volt visszavezethető. Ebből következően nem csak gazdasági, hanem spirituális közösséget is láttak és láttattak az Európai Közösségben, nem csak egy olyan szervezetet, amely a „pénzt adja”, hanem amely értékközösség is, a demokratikus jogok közössége. Ezt a szocializmus ideje alatt nem lehetett megvalósítani Magyarországon, de a rendszerváltozással eljött e cél véghezvitelének ideje. A szocialista korszak utolsó évtizede paradox módon azzal teremtette meg a külpolitika részleges önállóságát, hogy az államadósság növekedésével szűkült a gazdasági mozgástér. Az eladósodás növekedése hajtotta a magyar külgazdaság-politikát a Nyugat felé való terjeszkedés irányába, mert ott remélte a gazdasági fejlődéshez elengedhetetlenül szükséges külső források bevonását. Az 1994 utáni szocialista/szociáldemokrata Európa-politika alapja

²⁶ Demokratikus ellenzéken mindazon pártokat értem, amelyek az MSZMP-vel szemben helyezkedtek el a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások során. Vannak szerzők, akik ezen kifejezés alatt az SZDSZ és FIDESZ vezette ellenzékét értik, ez azonban több szempontból is megtévesztő, ezért egységesen minden pártot ebbe a körbe sorolok.

ezért (egyébként máig jól láthatóan) elsősorban a gazdasági előny szerzés eszméjén alapult. Ez egy nagyon pragmatikus gondolkodásmódot eredményezett az évek során, amely az EU-val folytatott tárgyalások során is sok eredményt hozott. A szocialista elit azonban nem tudott úgy gondolni az Unióra, mint egy történelmileg szükségszerű, a demokrácia és szociális piacgazdaság alapelveit felhasználó, ezen értékekből táplálkozó képződményre, így láthatóan nem tudott mit kezdeni az EK/EU gazdasági szempontokon túlmutató jellegével. Az elitben történő váltás is annak a pragmatikus gondolkodásmódnak a következménye volt, hogy a szocialista gazdaságpolitikusok már jól látták a keleti piacokban, a KGST-ben rejlő problémákat, a tervgazdaságra épülő gazdálkodás és termelés korlátait, valamint tisztában voltak azzal, hogy a nehézségekből kivezető út nem szovjet segítséggel „van kikövezeve”. Vagyis nagyon eltérő alapja van az európai gondolattal való szimpátiának egyik és másik oldalon.

Európaizálódás

Az európaizálódás folyamatosan visszatérő toposza az 1990-es évek integrációs diskurzusának. A nemzetközi szakirodalom (néhány magyar publikáció mellett) jelentős teret szentelt a kérdésnek, és bár vannak véleménybeli eltérések a fogalom értelmezését illetően, több vonatkozásban van megegyezés: olyan folyamatról van szó, amely a politikai berendezkedés valamely területére vonatkozó európai/Európából érkező hatásokra vezethető vissza, illetve a nemzeti hatáskörök európai szintre emelésével jár. Az európaiság pedig az integrációs folyamattal hozható összefüggésbe, azaz a hatások egyértelműen a Közösség kialakulásával, az ahhoz való intézményi tartozás igényének növekedésével vannak szoros kapcsolatban. Többek (Tanja A. Börzel és Thomas Risse, Csaba László, Ágh Attila, Simon Hix és Klaus H. Goetz, Claudio Radaelli, Ulrich Sedelmeier)²⁷ magyarázata szerint az európaizálódás az európai integrációs folyamatnak a kormányzatra, a kormányzati politikákra való hatását jelenti. Van, akinél az európaizálódás egyet jelent az integrációval, van akinél ez a fogalom teljesen más jelentéssel bír. Ez utóbbi állítás többszörösen is vitatható, hiszen míg az európaizálódás

²⁷ Börzel – Risse (2000); Csaba (2005); Ágh (1999); Hix – Goetz (2000); Radaelli (2000); Sedelmeier (2006)

valamilyen európai hatás megjelenését jelenti (befelé irányuló hatások, ún. inward effects), addig az integrációs politika kifelé mutató politikák összességéként értelmezhető (outward consequences), azaz az európai integráció a befelé irányuló hatások összessége, az Európa-politika pedig az ezekre adott válasz.

A Közösséggel kapcsolatba kerülő országok a társult, majd később teljes jogú tagsággal egyre több területen kerülnek egyre több interakcióba uniós intézményekkel, amelyek jelentős jogi és intézményi hatást gyakorolnak a hazai eljárásokra, befolyásolják a gondolkodást, azaz a jövőbeni cselekvéseket döntően meghatározó viszonyítási/hivatkozási alapot teremtenek. Az európaizálódás kétségkívül formális és informális szabályok megalkotását, intézményesítését hozta magával²⁸, a politikai, jogi, társadalmi intézményeknek európai szintre emelését, és egyes vonatkozásokban szuverenitástranszfert jelentett. Ezek a fogalmi meghatározások sokrétűek, és valóban sok területét lefedik a folyamatnak, de inkább kiegészítik, mintsem kizárnák egymást. Az európaizálódás jelenti tehát mindazt, amiről fentebb szó esett, azonban a nyolcvanas évek Magyarországon egészen más tartalommal bírt. Ha egzakt fogalmat szeretnénk meghatározni, akkor az európaizálódás (i) az európai hatásoknak a hazai közpolitikákra való egyre erőteljesebbé válását, azaz a nemzeti rendszerek alkalmazkodását, (ii) a politikai gondolkodás nyugatosodását jelentette. Fontos megjegyezni, hogy a folyamat a politikai integrációnak elengedhetetlen feltétele volt ugyan, de nem volt azonos vele.

Az európaizálódás fokozatosan ment végbe Magyarországon²⁹, és nem a rendszerváltozással, hanem azt jóval megelőzően a politikai gondolkodás területén vette kezdetét, a folyamat ebből a szempontból egyedinek tekinthető. A nyugat-európai országok (pl. Ausztria, Finnország) hasonló folyamatait megvizsgálva tehát számos eltérés mutatkozik. A magyar esetben az első lépés a politikai gondolkodásban

²⁸ Claudio M. Radaelli: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, European Integration online Papers, Vol. 4. N^o 8, <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf>, 3.o. (letöltve 2008. szeptember 3).

²⁹ A nagypolitikában Magyarországon az EK jórészt elvont ideológiák, értékrendek és politikai jelszavak formájában jelent meg, sem a kormánypártok, sem az ellenzéki pártok nem álltak elő konkrét tervezetekkel. Egyáltalában véve az európaizálódás még nem vált széleskörű nyilvános politikai viták tárgyává.

megjelenő Európa-gondolat volt jóval a rendszerváltozást megelőzően, amely sok tényező együttes hatásának eredményeként alakult ki. Szerepet játszott benne a szocialista politikai berendezkedés egyre láthatóbb megújulási képtelensége, a gazdasági szerkezet fenntarthatatlansága, a szocialista utópiába vetett hit megrendülése és számos reálpolitikai tényező. Ebben a vonatkozásban a reformerők jelentős szerepet játszottak, ők voltak a gondolat egyik propagálói a hetvenes évek végétől/nyolcvanas évek elejétől kezdődően, és fontos szerepük volt az EK-val kapcsolatos kezdeményezésekben.³⁰

A magyar külpolitika újraeurópaizálódásának központi dimenziója a közép-európai együttműködés újjáéledése volt.³¹ Nem vitás, hogy az önállóságát visszanyerő külpolitika legnagyobb kihívása az lett, hogy újjáépítse a szomszédos országokhoz fűződő viszonyait, amelyekhez a szocializmus keretei között eltöltött kényszerszövetséget leszámítva nem fűzték felhőtlen kapcsolatok. A Nyugat is azt várta az új demokráciáktól, hogy régi sérelmeiket félretéve politizáljanak, és a problémáikat diplomatikus eszközök felhasználásával oldják meg. A közép-európai dimenzió tehát segíteni volt hivatott a kelet-közép-európai országok integrációs kísérletét. A kérdés ezen vonatkozása mellett az újraeurópaizálódás az országok kétirányú (keleti és nyugati) kapcsolatrendszerének újjáépítését is magában foglalta. A kérdés tehát mindig úgy merült fel: miként lehet egy olyan együttműködési formát kialakítani, amely hathatósan járul hozzá a térség stabilitásához, a kelet-nyugati kapcsolatok kiegyensúlyozottságához és az egyes országok modernizációjához. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy minél gyorsabb fejlődést ér el az EK, annál gyorsabb lehet a régió és benne Magyarország újraeurópaizálódásának üteme, ezért is szorgalmazták 1990-től a magyar politikai vezetők a szervezethez való mihamarabbi csatlakozást.

A magyar politikai gondolkodásban mindig jelen volt a Nyugathoz való tartozás igénye, az európaiság érzése, még akkor is, ha ez nem mindig volt a gondolkodás fősodrában. Számos elképzelés létezett ugyanakkor, amely nem a Nyugat melletti

³⁰ Erről részletesen ír Izikné Hedri Gabriella: *Egy megállapodás története, Magyarország és az Európai Közösség*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988

³¹ Kiss J. László: *Európától Európáig: a magyar külpolitika újraeurópaizálódása*, Külpolitika, 1989/3., 11.o.

elkötelezettségben látta az ország jövőjének zálogát, hanem egy Kelet felé forduló állam képében, vagy éppen egy harmadik utas elképzelésként a kelet-közép-európai államok szorosabb együttműködésében. A második világháború utáni szovjet előretörés azonban világosan jelezte, hogy hol húzódnak az önállóság határai Kelet-Közép-Európában, így ez az időszak az addig vallott elvekkel szembeni totális elfordulást és a sztálini alapelvek teljes érvényesülését hozta magával. A külpolitika először az 1956-os forradalom napjaiban adja fel ezt az irányt, majd az 1960-as, és később az 1970-es évektől kezdve látványosan javult a magyar diplomácia nyugati megítélése. A Helsinki-folyamat, amely az európai biztonság megteremtését volt hivatva szolgálni, egyben az újraeurópaizálódás kereteit is megteremtette, és ez a nyolcvanas évtizedben már egy átalakuló európai szerkezethez való illeszkedési-alkalmazkodási folyamatot jelentett.³² Az 1980-as évek nyugati irányba történő közeledési politikája egyértelmű jele volt annak a felismerésnek, hogy a második világháború óta eltelt időszak, a magyar külpolitika céljainak átrendezése nem odázható sokáig, valamint a nemzeti identitás és a külpolitika számos összefüggése is felülvizsgálatra szorul. Az Antall-kormány ezt érzékelve tette külpolitikai gyakorlatának szerves részévé a nemzetpolitikát (nemzetpolitika mint külpolitika³³), vagyis a határon túli magyarok és a szomszédságpolitika kérdéskörét, és vetette fel az integrációhoz való csatlakozás szükségességét.

Az európaizálódás fogalma az EK megjelenését követően arra szorítkozott, hogy megmagyarázza az alapító államoknak a közösségi szinthez történő adaptációs készségét. A későbbi bővítések és a Szovjetunió összeomlását követően a kelet-közép európai országok európaizálódása azonban már nem volt csupán ezzel magyarázható, így szükségessé vált a fogalom „kinyitása”, azaz annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a lehetséges EU-tagság milyen hatással van a hazai viszonyokra.³⁴

³² Uo. 18.o.

³³ Kiss J. László: *Nationale Identität und Aussenpolitik in Mittel- und Osteuropa*, Hans Seidel Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, www.hss.de, 13.o. (letöltés 2008. november 12.)

³⁴ Sigér Fruzsina: *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*, Külgazdaság, L. évf., 2006. november–december, 67.o.

Az 1990-es választásokat követően megkezdődött az európaizálódás formai kereteinek kialakítása is. Ebbe beletartozott a politikai rendszer nyugat-európai formáinak átvétele, a kereskedelmi integráció, a külföldi tőkebefektetések megjelenése, majd végül az ország részvétele az EU második és harmadik pillérében.³⁵ Az 1989/90-es változásokat követően magán a politikai szférán belül indult meg a folyamat, itt is a makro-politikai szint európaizálódása haladt a leginkább előre. A nemzetközi kapcsolatfelvétel az EK-val először ezen a (kormányzati) szinten történt meg, s ez a szint közvetítette a politikai rendszer egészének az európai követelményrendszert. Mivel az európaizálódás intézményi szinten felülről kezdődött, a kezdeti közösségi elvárások is ennek a szintnek a hatékony működését „ellenőrizték”. Az Európai Bizottság azonban már az 1991. novemberi³⁶, a társulással kapcsolatos jelentésében is azt hangsúlyozta, hogy a politikai feltételek nemcsak a szabad választásokat, a jogállamiságot és az emberi jogok betartását jelentik, hanem azt is, hogy az ország képes legyen az EK törvényeinek végrehajtására, amelyben a külső illeszkedés és a belső hatékonyság értelem szerűen összekapcsolódik.

Az európaizálódás a folyamat egészében külső kényszerként jelent meg. Egyrészt létezett egy objektív feltételrendszer, hiszen a szervezetek működésének alapelveit az alapító országok dolgozták ki, és hozták meg azokat a szabályokat, amelyeket a később csatlakozóknak be kell tartaniuk. Azaz a „későn jövők” feladata a szabályok átvételére és alkalmazására korlátozódott. És minél tovább fejlődött a Közösség, annál több ilyen szabályt kellett átültetni a nemzeti jogba. Így ezeknek az országoknak inkább adaptív, mint innovatív szerep jutott. Másrészt létezett egy szubjektív elem is, mégpedig Magyarországnak az európai intézményi struktúrába való betagozódásának igénye. Lényeges még megjegyezni, hogy az EU nemzeti kormányai jobban támogatták a bővítési folyamatot, mint a Közösség maga. Ezt nevezte Ágh Attila az európaizáció

³⁵ Attila Ágh: *Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession*, Journal of European Public Policy, 1999/12, 843.o.

³⁶ *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council decision 90/83 EEC of 22. 2. 1990 providing medium-term assistance for Hungary*, SEC (91) 1421, 25. July 1991

paradoxonának.³⁷ És való igaz, hogy minél nagyobb szerepet kaptak a közösségi szintű szervezetek a folyamatban annál lassabbá vált a bővítés.

I.2 A konstruktivista értelmezés lehetőségének vizsgálata az 1990 utáni magyar külpolitikában

A nemzetközi politikaelmélet nagy valóságmagyarázó elméletei (liberalizmus, realizmus, konstruktivizmus) közül nem mindegyik alkalmas arra, hogy elméleti keretként szolgáljon egy tudományos igényű dolgozat módszertani megalapozásához. Mind a (neo)realista iskolának, mind a (neo)liberális felfogásnak volna ugyan létjogosultsága, mégis ez utóbbi tézisekkel szemben, amelyek egyes vonatkozásaiban egyre kevésbé alkalmasak arra, hogy megmagyarázzák a politikai folyamatokat. A magyar külpolitika integrációs súlypontja, a rendszerváltozással bekövetkezett jelentős mértékű strukturális, identitásbeli átalakulás alapján a legközelebb a konstruktivista felfogás vihet minket a kilencvenes évek magyar külpolitikájának megértéséhez. Ebben ragadhatóak meg és értelmezhetőek leginkább az ellentétes szellemi és politikai irányzatok közötti különbségek. Jelen keretek között ezért a konstruktivizmus elméleti keretei felől közelítjük meg a magyar külpolitikát a rendelkezésre álló dokumentumok segítségével. Terjedelmi és tartalmi okok miatt nem lehet cél a különböző elméletek részletes bemutatása, még a konstruktivista irányzat bemutatásakor is csak azoknak a téziseknek a bemutatására szorítkozom, amelyek a külpolitika elméleti kereteinek kialakításában hasznosak lehetnek.

A nemzetközi politikaelmélet fent említett irányzatai közül kettő (a realizmus és a liberalizmus) az anyagi tényezőkre – a hatalomra (az államközi hatalmi viszonyokra), a biztonságra, a gazdasági interdependenciára, a kereskedelemre, a nemzeti érdekek hangsúlyozására – összpontosítja a figyelmet. A konstruktivista megközelítésmód viszont az eszmék, ideológiák, identitások, normák hatását hangsúlyozza. A konstruktivisták abból indulnak ki, hogy a valóság nem csak anyagi valóság, annak részét képezik viták, identitások, szellemi irányzatok elképzeléseinek ütköztetése is.

³⁷ Ágh (1999) 850.o.

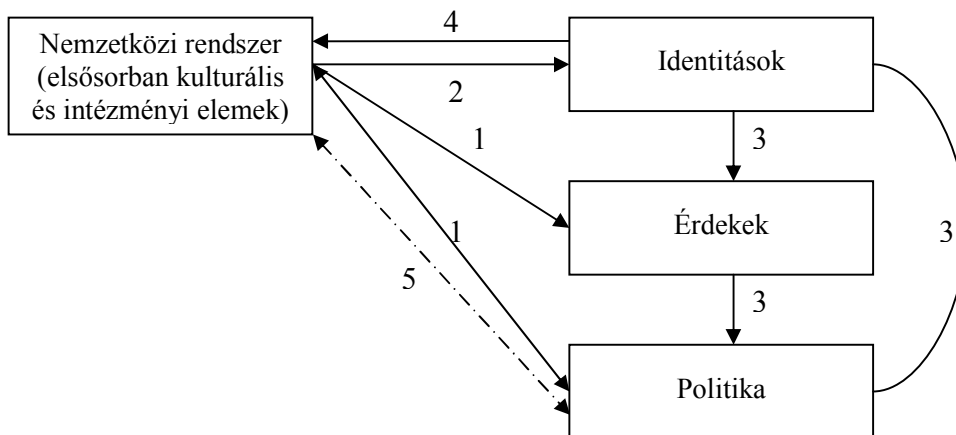
Olyan elképzelések, amelyeket a valóságról alkotunk, hiszen a valóság nem közvetlenül tárul elénk, azt mindannyian máshogyan értelmezzük, máshogyan dekonstruáljuk, ennek a világnak a része a valóságról alkotott eszméink és elméleteink világa is. Következésképp mindig egy társadalmilag, az emberek egy meghatározott csoportja által (interszubjektív) interpretált világgal állunk szemben.³⁸ A konstruktivisták nagy figyelmet szentelnek a társadalomban folyó diskurzusoknak³⁹, mivel azok érdekeket és meggyőződéseket tükröznek és formálnak, valamint megalapozzák az elfogadott magatartási normákat. Következésképpen, a változások forrásainak és a helyzetértékelés elemeinek feltárása rendkívüli jelentőségűvé válnak.⁴⁰

A konstruktivisták szerint korunkban a régi normák megkérdőjeleződnek, az egykor világos határok leomlanak, az identitás kérdései egyre fontosabb szerepre tesznek szert. Ezért a hidegháború utáni nemzetközi rendszer egyik központi problémája az lett, hogy miként fogalmazzák meg identitásukat és érdekeiket a különböző csoportok. A konstruktivista elmélet szerint a diskurzus képes formálni a politikai szereplők önmeghatározását és érdekeit, következésképpen a magatartásukat is. Az elmélet szerint az anyagi világról alkotott értelmezésekben az emberi cselekedetek, a társadalmi kapcsolatok és azok összefüggései a meghatározóak, amelyekből a normák, az identitások és az érdekek származnak. A normának megfelelő (legitim, normakövető) magatartás az érdekeket definiálja, amelyek majd az állami politizálásban jutnak kifejezésre. A normák megelőzik az érdekeket, nem a haszonmaximalizálás, hanem a szabálykövetés a jellemző.

³⁸ Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*, Osiris Kiadó, 2009, 361.o.

³⁹ Lásd bővebben: Jack Snyder: *One world, rival theories*, Foreign Policy, 2004. november/december

⁴⁰ Nagy Péter: *Virtuális diplomácia – mítosz vagy valóság?*, <http://www.inco.hu/inco7/infopol/cikk1h.htm> (letöltve 2008. június 9.)



1. ábra: a konstruktivista elmélet általános működési mechanizmusa

Forrás: Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein: *Norms, Identity, and Culture in National Security*, in: Katzenstein, Peter J. (ed.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 53.o.

A szereplők döntéseiket a normák és szabályok (1) alapján hozzák meg a szubjektív tényezők, a történelmi, kulturális tapasztalatok (2) alapján. Az identitások, eszmék határozzák meg az érdekeket (3), amelyek hatással vannak a politikai cselekvésre (3), és ezek szintén hatnak egymásra (4), tehát a rendszer elemei kölcsönhatásban vannak egymással.

A konstruktivizmus szemben áll a mainstream irányzatokkal, amelyek szerint a nemzetközi rendszert a hatalom egyenlőtlen elosztása jellemzi, és ez szorosan összekapcsolódik a nemzeti érdek és területiség fogalmával. A konstruktivista irányzat nem magyarázó, hanem konstituáló elmélet. Ami a magyar külpolitika szempontjából kifejezetten érdekes, az az, hogy a konstruktivisták szerint az államok nem ismerik fel érdekeiket, ezeket a normák által kialakított identitás határozza meg. Az Európai Unió elmúlt évtizedeinek történései és az utolsó két bővítés ékes bizonyítékai voltak annak, hogy az Unió által meghatározott normák és szabályok következtében a csatlakozni kívánó országok szabályrendszerükben hozzáidomultak az EU jogi felépítéséhez és gyakran még a részérdekeiket is felülírta a csatlakozás szükségességéről alkotott percepció. Szemben a realistákkal és neorealistákkal, a konstruktivizmus nem azt hangsúlyozza, hogy a külpolitikai cselekvés legfontosabb mozgatórugója a hatalom,

hanem éppen ellenkezőleg: a normák, történelmi tapasztalatok, az intézményrendszer mind-mind fontos tényezői a döntéshozatalnak.⁴¹

A konstruktivizmus többi valóságmagyarázó elméletből történő kiemelkedése ráirányította a figyelmet arra, hogy milyen jelentősége van az identitásnak a nemzetközi kapcsolatokban meglévő ellentétek és együttműködések megértésében. Amikor Magyarország biztonságáról, biztonságának fenntartásáról és garantálásáról volt szó, kézenfekvő megoldásnak tűnt az ezzel kapcsolatos lépéseket a neorealista iskola érvrendszerével indokolni. Az ország NATO tagsága ugyanis sok más érv mellett az erőegyensúly kiegyenlítését is volt hivatva szolgálni, az Európai Közösséghez való csatlakozás azonban ezen érvkészlettel már nehezen volt magyarázható. Éppen ebben áll a realista/neorealista felfogás gyengesége: csak biztonságpolitikai vonatkozású helyzeteket tud jól magyarázni. Mivel a konstruktivizmus szerint az államok politikai szereplők, amelyeknek az identitását és érdekeit az egymással folytatott kapcsolataik alakítják, az érdekek semmit sem érnek, ha azokat a másik szereplő nem ismeri el. Az identitásból fakadnak az érdekek, és ezek az érdekek alakítják a politikát, vagyis az identitás arra vonatkozik, hogy kik a szereplők, az érdekek pedig arra, hogy mik a céljaik.

Miért van a konstruktivizmusnak, mint elemzési keretnek létjogosultsága? Magyarországon a nemzetközi politika realista, vagy liberális (kormányközi) irányzata csak részben magyarázza a külpolitikát, mert számos elemzési területe Magyarország esetében értelmezhetetlen. A konstruktivizmus viszont alkalmas keret, mert különböző irányzatok normáit, ideáit mondja el, amelyek alakítják, befolyásolják a külpolitikai cselekvést. Melyek voltak azok a belső és külső normák, amelyek az 1980-as, 1990-es években befolyásolták a külpolitikát, milyen Európa-képet tudtak magukénak az egyes irányzatok, és ez hogyan változott az évek során?

⁴¹ Ezt Richard von Weizsäcker a következőképpen fogalmazta meg egy kongresszusi beszédében: „Europa braucht Europäer. Europäer wird man nicht nur aus Überzeugung, sondern vor allem durch Erfahrung und Kenntnis der Vielfalt Europas” (Európának európaiakra van szüksége. Nem meggyőződésből leszünk európaiak, hanem mindenekelőtt Európa sokszínűségének tapasztalata és ismerete által.), *1948-1988 40 years European Movement*, Congress of Europe, The Hague, 5-8 May 1988, Europa Union Verlag, 14.o.

A konstruktivista elemzési módszer arra próbál magyarázatot adni, hogy milyen folyamatok keretében keletkeznek a valóság értelmezésére és ennek nyomán a politikai cselekvés irányítására vonatkozó konstrukciók. Az elemzés lényege tehát a valóságról kialakított társadalmi konstrukciók létrejöttének és a politikai cselekvés irányítására gyakorolt hatásainak a vizsgálata.⁴² A vizsgálat tárgya, hogy mikén jött létre egy meghatározott érdek az adott szereplő és környezete interakciójának eredményeként. Ez alapján az elmélet a normák és intézmények, mint külső és a politikai kultúra és nemzeti identitás, mint belső hatások jelentőségét hangsúlyozza. A szereplők magatartását a normák vezérlik, döntéseiket a szabályok, a történelmi, kulturális tapasztalatok és az intézményekben való részvétel feltételei alakítják. A normáknak konstituáló hatásuk van, és ezzel meghatározzák a szereplők érdekeit, befolyással vannak a külpolitikai magatartásra. Minél nagyobb a külső és belső normák egymáshoz való közeledése, annál nagyobb lesz a külpolitikára gyakorolt hatásuk.⁴³ A konstruktivisták között van, aki a minket körülvevő világ értelmezésében a normáknak, a különböző társadalmi kontextusoknak, vagy éppen a releváns szövegek elemzésének tulajdonít nagyobb jelentőséget. A rendszerváltás utáni magyar külpolitika elemzése során ezek egyike sem hagyható figyelmen kívül.

Belső és külső hatások: politikai kultúra, identitás, valamint normák és intézmények

Magyarország identitását a második világháború után a bipoláris nemzetközi rendszer formálta, az ország a Szovjetunió fennhatósága alá került, és ez a helyzet 1956 néhány napjától eltekintve fenn is maradt. A rendszerváltást megelőző néhány év már az identitásban is változásokat hozott, majd 1990-et követően az európai identitás újjáéledése formálta az ország érdekeit: a Nyugat elismerése, az EK- és NATO-tagság, valamint a fejlett gazdaságokhoz való tartozás igénye.⁴⁴ A kelet-nyugati szembenállás, a

⁴² Kiss (2009) 362.o.

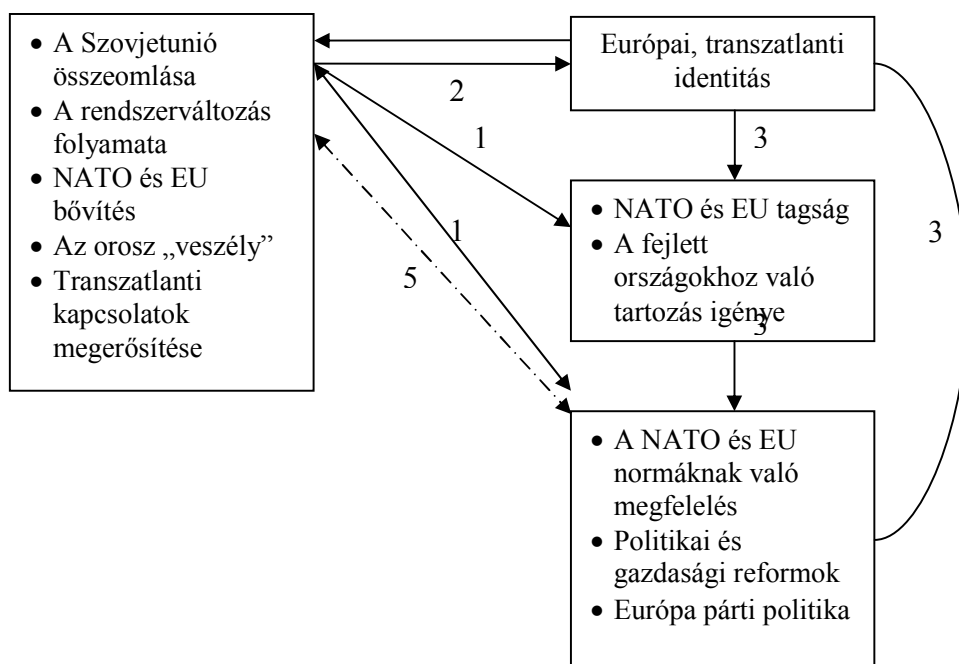
⁴³ *im.* 365.o.

⁴⁴ A NATO-hoz való tartozás igényét nemcsak pozitív tényezők motiválták, (például az országnak a legfejlettebb országok által alkotott biztonsági rendszerbe kerülése), hanem egy nagyon komoly negatív is: a Szovjetuniótól és az annak utódjaként megalakuló Oroszországtól való „félelem”.

bipoláris rendszer megszűnése után a kelet-közép-európai országok identitása és külpolitikája jelentős mértékben megváltozott. Az 1990-ben megfogalmazott hármas külpolitikai célrendszer egyrészt összefüggött azzal, hogy megszűnt a bipolaritás, az ország visszanyerte szuverenitását, valamint újra jelentőséget kapott az állam és nemzet közötti inkongruencia. Mindez csak a rendszerváltozással következhetett be, amely a politikai kultúra és az identitás részleges, majd teljes átalakulását hozta magával. Teljesen egyértelművé vált, hogy a keleti kapcsolatok egy olyan korlátot jelentenek az ország számára, amelyből kitörést csak a nyugati kapcsolatok szorosabbá válása jelenthet. Az atlanti szervezetek olyan hasonló értékeket valló országok közösségévé váltak megalakulásuktól kezdve, amelyeket szerte Európában a jóléttel, demokráciával, jogállammal, emberi jogokkal, pluralizmussal, piacgazdasággal kötöttek össze a poszt szocialista országokban. Ezen értékek és az ezek mentén kísért fejlődés megerősítették a tagjelölteket abban, hogy ezt az utat kell járniuk. A demokratikus államok által vallott értékek meghatározták a tagok egymás közötti viszonyát is azzal, hogy elősegítették a konvergenciát. Az identitást tehát egyrészt gazdasági, másrészt politikai motívumok alakították.

Az EU olyan regionális integrációvá fejlődött az évtizedek során, amelyben a normák befolyásolták, sőt meghatározták az országok cselekvéseit. Erre számos példát lehet találni Magyarország esetében is, itt csak egyet emelek ki: a szomszédos országokkal kötendő alapszerződések kérdését. A szerződések megkötéséhez számos alapvető indokon túl az a tény is hozzájárult, hogy az EU formálisan és informálisan is többször utalást tett arra, hogy – bár sem a társulásnak, sem a tagságnak nem feltétele a szomszédos országokkal történő megállapodás – a Közösség nem kívánja integrálni a jelentkezők egymás közötti problémáit, vagyis explicit feltételként szabta ezen szerződések megkötését. Magyarország tehát nem csak azért kötötte meg ezeket a szerződéseket, mert rendezni kívánta viszonyát a szomszédos országokkal, hanem azért, hogy „európainak” tűnjön, illetve pontosan fogalmazva: ne tűnjön nem „európainak”. Ebben a kérdésben a Közösség valamennyi intézménye egységes álláspontot foglalt el, ez pedig elég egyértelmű jelzés volt Magyarország számára. Ebben az ügyben tehát a magyar politikai elit egyértelműen többre értékelte a szerződések megkötését, vagyis a

megegyezés tényét, mint annak tartalmát. Magyarország azon döntése, miszerint elfogadja a szerződéseket, egy tágabb stratégia részének volt tekinthető, mégpedig a magyar politika elismertségének és legitimitációjának növeléséé. Fontosabb volt Magyarország számára, hogy ezt az új identitást megerősítse, mint az, hogy az alapszerződésekben bizonyos feltételek megfogalmazásához ragaszkodjon.



2. ábra: A konstruktivista elmélet működési mechanizmusa a magyar integrációs politika esetében

Ha azt a kérdést vizsgáljuk, hogy melyek voltak az alapvető csatlakozási indítékok, akkor első helyen az európai identitás megerősítése áll, ezt követi a gazdasági fejlődés, majd a demokratizálási folyamatok visszafordíthatatlansága. A három indokból tehát csak egy vezethető vissza primer gazdasági érdekekre. De ez az a három tényező választja el egymástól az 1990 után kormányra kerülő konzervatívok és az ellenzékbe kerülő baloldali, liberális pártok európai integrációhoz való viszonyát (a konstruktivizmus azt is hangsúlyozza, hogy a külpolitikai döntésekben a társadalmi normák a szocializációs folyamatban gyökereznek). A következő fejezet ezekre a hangsúlykülönbségekre, ellentétekre világít rá.

I.2.1 (Nyugat-) európai identitás, mint a külpolitikai gondolkodás rendezőelve

A külpolitikát meghatározó, annak lépéseit befolyásoló tényezők között két faktort szükséges kiemelni: az egyik, amit nemzeti érdekeknek szokás nevezni, a másik a nemzetközi hatalmi struktúra.

(i) A nemzeti érdek⁴⁵ fogalmát sokan sokféleképpen értelmezik. Ennek kifejtésére most nem vállalkozhatunk, de néhány kapcsolódási pontot fel kell vetnünk. A Kádár-korszakban a nemzeti érdek alá volt rendelve a szovjet érdekeknek, nemzeti érdekről (pontosabban annak érvényesítéséről) tehát a szocialista blokkban eltöltött évtizedeket tekintve igencsak korlátozott értelemben⁴⁶ beszélhetünk.⁴⁷ Az 1990-ben bekövetkező változások azonban szükségszerűen magukkal hozták a nemzeti érdek fogalmának újraértelmezését is, köztük annak integrációs vonatkozásait is. Ezt az új kormány külpolitikai doktrínájában meg is fogalmazta, mindezt azonban úgy kellett megtennie, hogy a szomszédos országok bizonyos történelmi eseményekből adódó érzékenységét ne sértse, de világosan kimondja az alapvető külpolitikai célokat. Ezért nevezhetjük az Antall-kormány négy évét a külpolitika renacionalizálódása, a Horn-kormányét pedig a részben a régi módszerek egy részéhez való visszatérés időszakának. A magyar külpolitika irányítói a kezdetektől fogva szembe találták magukat azzal a problémával, hogy miként lehetséges az egyensúly megteremtése olyan célok között, amelyek megvalósítása más eszközöket és eltérő módszereket igényel. Ez volt a magyar külpolitika Achilles-sarka (és az lett a későbbiekben is).

(ii) Az a nemzetközi hatalmi viszonyrendszer, amely mellett tőle függő vagy nem függő, illetve objektív vagy szubjektív okok miatt Magyarország elkötelezte magát, behatárolta a külpolitika mozgásterét. 1990-et követően a nemzetközi rendszer jelentős újrastrukturálódására került sor, ekkor került ki Magyarország a szovjet érdekszférából

⁴⁵ *Jeszenszky Géza külügyminiszter előadói beszéde a nagyköveti konferencián, 1990, kézirat, 2.o.*

⁴⁶ A korlátozott értelem nem zárja ki azt a tényt, hogy Kádár és a magyar külpolitika azért törekedett a nemzeti érdekek érvényesítésére is. 1985-ben Szűrös pedig ki is mondta nyilvánosan, hogy a nemzeti érdeket nem lehet a nemzetközi (szovjet) érdek alá rendelni. Fülöp Mihály-Sipos Péter: *Magyarország külpolitikája a XX. században*, Aula Kiadó, 1998, 448.o.

⁴⁷ A szintén szocialista blokkba tartozó Románia ezt másként gondolta.

és kereste a szorosabb kapcsolatok lehetőségét az 1985-ben elhatározott egységes belső piac kiépítésén fáradozó EK-val. Az a szövetségi rendszer, amelyhez az ország csatlakozni kívánt, nagyon más kondíciókat nyújtott a tagságért küzdőknek, amelyek nem tűntek összeegyeztethetetlenek más stratégiaiul fontos kérdésekkel. Keserű tapasztalata volt a Kádár-korszak magyar politikai vezetésének, hogy nem foglalkozhatott a határon túli magyarok érdekeinek védelmével, mert a Szovjetunió elsődleges célja a blokk stabilitásának fenntartása volt, és e tekintetben semmilyen konfliktus nem volt megengedhető. Az persze nem állítható, hogy az új szövetségi rendszerben az EK, vagy más szervezet hajlandó lett volna importálni regionális feszültségeket, de ezek rendezését nem elfojtásukkal, hanem azok tárgyalásos úton történő rendezésével vélte megoldhatónak. Magyarország státusza a korábbi alárendelt szerepből egyenrangú partnerré változott.

Európa vált mind történelmi, mind geopolitikai, mind gazdasági értelemben a magyar politikai célok leglényegesebb irányává. Magyarország földrajzi fekvése okán mindig is ütközőpont volt a nagyhatalmak közötti versengések idején és azzal, hogy a nagyobb birodalmak határán helyezkedett el, azok befolyása mindig érvényesült a politikai döntésekben.⁴⁸ Ebből az is következett, hogy az ország mindig is érzékenyebben reagált a nagyhatalmi pozíciókban bekövetkezett változásokra, mint más térségbeli országok. A magyar Európa-kép ezért egyértelműen az európai integrációs folyamattal kapcsolódott össze. Az EK-val való minél szorosabb kapcsolat egy vélt új orosz hegemon törekvés elleni eszköznek látszott, amely visszafordíthatatlanná tette az ország Nyugathoz való tartozását. Magyarország el akarta kerülni, hogy újra „köztes Európa” legyen, amely Oroszország mellett fekvő államként, és azt is, hogy Németország „hátsó udvaraként” ütközőponttá váljon.⁴⁹ Mivel az ország 1990-ben válaszút elé érkezett és a választását szabadon tehetette meg, politikáját a nyugat-európai országokkal és szervezetekkel való szorosabb kapcsolatokhoz kötötte. Gazdasági

⁴⁸ Gazdag Ferenc: *Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig*, in: *Magyar külpolitika a 20. században*, Budapest, Zrínyi, 2004, 195-196.o.

⁴⁹ Barbara Lippert: *Europabilder – das politische Umfeld 1989-1995*, 29.o., in: Susanne Klunkert, Barbara Lippert, Heinrich Schneider: *Europabilder in Mittel- und Osteuropa, Neue Herausforderungen für die politische Bildung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1996

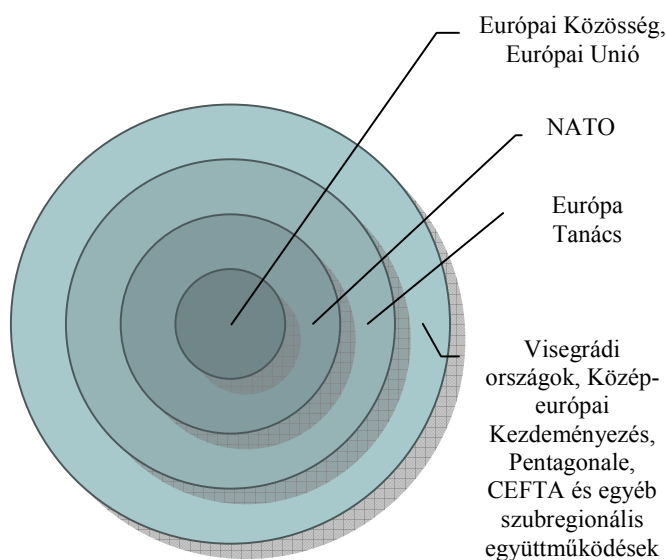
értelemben Európa és különösen annak nyugati fele mindig is nagy részesedéssel bírt a magyar külkereskedelemben (még a szocializmus alatt is) és innovációban egyaránt. Ebből következően gazdasági értelemben a nyugati orientációnak nem volt alternatívája.

Az 1980-as, 1990-es évtized politikai történései különösen Kelet-Közép-Európában egy egészen új helyzetet hoztak létre, bár semmiképpen nem a „történelem végét”, ahogyan arról Fukuyama elmélkedett. Európa átalakulása biztonságpolitikai, hatalmi-politikai, gazdasági és kulturális kihívást egyaránt magában hordozott. A hidegháború első éveitől kezdve az Európa-fogalom politikai és gazdasági dimenziója vált dominánssá, ezt a keleti blokk megszűnésével a biztonságpolitikai kihívás egészítette ki. A világháborúk okozta veszteségek szinte minden országban elemi erővel hozták felszínre a biztonságra, stabilitásra, jólétre való igényt, ehhez azonban az a felismerés is társult, hogy mindezt az 1945 után formálódó (nyugat-) európai államok egyedül nem lesznek képesek megalkotni. Nem meglepő tehát, hogy egyes politikai és szellemi áramlatokban egyre erőteljesebben jelentek meg az európai együttműködés szükségességéről szóló gondolatok.

Az 1990-ben bekövetkező nagy változások után meg- vagy újjáalakuló kelet-közép-európai államok, fiatal demokráciák azonnal történelmi gyökereiket kezdték keresni, vagyis Európa (és az Egyesült Államok) felé orientálódtak. A térségben megjelent a nyugatorientáltság, a fejlettebb országokhoz való tartozás, végső soron az integráció megvalósításának igénye.⁵⁰ Európa jelentette Magyarország számára azt a sokoldalú és sokrétű kapcsolatrendszert, amelytől több évtizeden keresztül el volt szakítva, és amellyel szemben az újracsatlakozás igényével lépett fel. Európa azonban több (volt), mint a második világháború és a hidegháború következményeként létrejött Európai Gazdasági Közösség. Ott volt mellette a már korábban megalakult Európa Tanács, amely – úgy tűnt – egyre inkább képessé vált az európai kontinensen oly sokáig mellőzött emberi jogok betartásának kikényszerítésére, ott volt a NATO, amely az évszázadokon keresztül békétlenséget szító különböző európai államokat volt képes

⁵⁰ Becsey Zsolt: *Az Európai Unió keleti bővítésének előnyei az Európai Unió számára*, Ph.D értekezés, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Program, 2001

közös szervezetbe tömöríteni és ezzel az európai biztonsági architektúrát hatékonyan felügyelni. Ott voltak a különböző regionális szerveződések (Visegrádi országok, Pentagonale, később Közép-európai Kezdeményezés, CEFTA stb.), és azok a bilaterális kapcsolatok, amelyeket a blokkszemlélet miatt Magyarország elhanyagolt. Éppen ezért az Európa-politika a kilencvenes évek első néhány évében nem jelentette és nem is jelenthette az Európai Közösség egyeduralmát a kiemelt célok között, bár kétségkívül domináns szerepe volt.



3. ábra: Külpolitikai célok a rendszerváltozást követően

Az Európa-politika mindazokat az állam által felügyelt területeket érintette, amelyek meghatározták a formálódó magyar politika mozgásterét. A Magyar Demokrata Fórum 1989-es programja is úgy fogalmazott, hogy „az MDF alapvető célja hazánknak a közös európai házba történő visszavezetése.” Vagyis szó volt (i) gazdaságról, amelynek fejlesztésében az EK-tól várt az ország segítséget, (ii) biztonságról és stabilitásról, amelyet a NATO volt hivatott biztosítani, valamint (iii) alapvető demokratikus és emberi jogokról (Európa Tanács). Elsősorban tehát identitásokról. Vitán felül a magyar gazdaság volt a legsúlyosabb állapotban a három dimenzió belül (a másik két terület

sem volt kifejezetten rózsás állapotban, de helyzetük javítása rövidtávon megoldhatónak látszott). Ez ráadásul még tovább romlott a kilencvenes évek elején végrehajtott liberalizáció és a vállalatokkal kapcsolatos törvények meghozatalát követően. Az emberi jogok betartása és biztosítása jogszabályok megalkotásának és azok betartásának kérdése, a biztonság és stabilitás megteremtése, mivel ebben az esetben a NATO nem vállalt a csatlakozni kívánó országok felé semmilyen pénzügyi támogatással kapcsolatos kötelezettséget, döntően a tagországok politikai akarátán múlt. Az EK-tagság azonban ennél sokkal több volt. Ahogy később a kormány fogalmazott: az ezeréves hagyományainkból fakadó történelmi parancs.⁵¹ Az első szabadon választott kormány és annak vezetője tehát Európát nemcsak a Közösséggel azonosította. Ezt több okból sem tehetette. Egyrészt létre kellett hozni azokat az új kereteket, amelyek között az ország működése biztosítható volt, és ebből a Közösséget csak a többi feltétel (részleges) teljesülése mellett lehetett kiemelve kezelni. Másrészt régi tapasztalat, hogy a hatékony külpolitika a földrajzi és a funkcionális súlyozáson alapul.⁵² Ahogy Antall Európával kapcsolatban fogalmazott: „Számunkra Európa és a kereszténység nem egy 20. századi politikai program, hanem egyszerűen az ezeréves magyar történelem.”⁵³ Az EK-val való kapcsolatok szorosabbra fűzése és a majdani EK-tagság azonban minden kétséget kizáróan a magja volt ezeknek a törekvéseknek.

A magyar külpolitika euroatlanti elkötelezettsége a magyar hagyomány szerves része volt. Antall József tisztában volt azzal, hogy – különösen az elmúlt 100 évben – ugyanaz a Nyugat, amelyhez most reintegrálódni szeretnénk – számos alkalommal ment szembe a térség érdekeivel, hol nyersanyaglelőhelynek, hol ütköző zónának tekintve az

⁵¹ *Kormánynyilatkozat az Európai Megállapodás hatálybalépése alkalmából*, Sajtóközlemény, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 1994/4, 1994. január 31.

⁵² Kiss J. László: *Magyarország szomszédügyi kapcsolatainak jövője. Lehetőségek és feladatok*, Budapest, www.hiia.hu/kulpol/kiadvany/strategia/MKI_strat_szomszedzsagi_kapcsolatok_jovoje.pdf, 2007. március, 3.o. (letöltve 2008.09.13.)

⁵³ Antall József beszéde a Keresztény Értelmiségiek Szövetsége első kongresszusának megnyitóján, idézi Jávora Béla: *Antall József hiánya*, in: Jeszenszky, Kapronczay, Biernaczky (szerk.) (2006) 70.o.

egyres országokat.⁵⁴ Az 1947/48 utáni történelmi időszak nagy valószínűséggel kiábrándította még azokat is, akik hittek a keleti „modernizációs” kísérletben és ezek után a Nyugatnak hátat fordítva egy kelet-európai, netán ázsiai szövetségi rendszerben képzeltek el az ország jövőjét. Ez és a szocializmus gazdasági teljesítményének súlyos tapasztalata vezetett ahhoz a felismeréshez is, hogy a szabad versenyre épülő gazdasági és társadalmi berendezkedésnek nincs alternatívája. Ezért sem lehetett komoly, hosszú távra szóló külpolitikai célkitűzés a semlegesség meghirdetése 1989-ben.⁵⁵

Európa kicsit több mint három évtizede (1958-1989) három integrációs kísérlet története. Az EFTA, a KGST és az EK közül azonban ez utóbbi vált a legsikeresebbé. A Jean Monet és Robert Schuman által megálmodott európai egységesülési folyamat hihetetlen rugalmasságának és megújulási képességének köszönhető és köszönheti ezt a sikert mind a mai napig. Ettől a tényről azonban teljesen független a magyar külpolitika nyugatorientáltságának „újjáéledése”. Ez egyrészt megjelent már a Németh-kormány időszakában is, tehát létezett vállalható folytonosság e téren, másrészt a magyar történelem is ad támpontot ennek alátámasztására.

I.2.2 Európa-politikai elképzelések a rendszerváltozás előtt

A rendszerváltozás előkészítésében résztvevő, 1987-től kezdődően újonnan megalakuló pártok külpolitikai programjai nem tartalmaztak jelentős eltéréseket. A programok íróit az a tény motiválta, hogy az ország legégetőbb problémáira próbáljanak meg hiteles válaszokat megfogalmazni, ezért a programok többsége a gazdasági fordulat szükségességét helyezte előtérbe. Ez volt az a terület, ahol nem a kívánt irány, csak a cél elérése érdekében alkalmazandó eszközök tekintetében volt nézetkülönbség. A kormány és az ellenzéki pártok célja egyértelműen a szovjet érdekszférából való kitörés volt. Még a Németh-kormány is elvetett szinte minden javaslatot a KGST megreformálására vonatkozóan, és már hivatalosan is kinyilvánította a nyugati integrációs szervezetekhez való szorosabb viszony igényét. Az EK és Magyarország között 1988-ban létrejött

⁵⁴ Ennek döntő oka nyilvánvalóan geopolitikai jellegű volt és a szövetségi rendszerek logikájából következett.

⁵⁵ A semlegességről lásd bővebben a 1.2.2. fejezet.

megállapodás után a kormány gazdaságpolitikusi már a társulási szerződés aláírását tűzték ki minimális célként.⁵⁶ A disszertáció kereteit meghaladja a pártosodás folyamatának elemzése, a politológiai szakirodalom ezt már részletesen feldolgozta. A pártok külpolitikai vonatkozású programpontjainak vizsgálata viszont azért fontos, mert új fórumot nyitott a Nyugat-Európával kapcsolatos gondolatok, elképzelések terén.

Ezen programokban Európát a nyugat-európai dimenzió jelenti. Vagyis Európa-politika alatt az EGK/EK-t és az ahhoz való közeledést értik, vagy a nyugat-európai politika ennél tágabb jelentést hordoz, valójában egyszerre jelenti az integrációs vezérfonalat és Magyarországnak a nyugati országokhoz fűződő bilaterális kapcsolatainak erősítését. Az Európa-politika ez utóbbi értelemben már a hetvenes évek vége, nyolcvanas évek eleje óta része és formálója volt a politikai, értelmiségi és ellenzéki diskurzusnak. A fogalom az ellenzék és a kormány, valamint a pártvezetés számára mindig jó kibúvót jelentett valódi tartalmának felfedése alól. Hiszen nyugati kapcsolatok léteztek, sőt egyre meghatározóbbá váltak a magyar gazdasági kapcsolatokban, mégsem lehetett sokáig arról beszélni, hogy az ország valamikor a távlati jövőben nem a keleti, hanem a nyugati integrációs rendszer része lesz. Az Európa-politika mint fogalom tartalmának pontosítása 1989 végéig váratott magára, amikor már elsősorban a semlegességben jelölték meg a pártok Magyarország pozícióját. A pártok programjaiban nem találhatóak az integrációra vonatkozó kidolgozott, tételes elképzelések, szemben a reformszocialista, pártértelmiségi elit elképzeléseivel. A pártprogramok íróinak gondolatait szükségszerűen behatárolták a nemzetközi élet fejleményei, a Szovjetunióhoz való kötődés pedig még inkább megkötötte a pártok elitjeinek kezét egy európai integrációs koncepció kidolgozását tekintve. Azonban minél több elem zajlott le a rendszerváltozásból, annál pontosabban és részletesebben kerültek kidolgozásra a pártok külpolitikai programjai, megvilágítva a nyugati kapcsolatok erősítésével kapcsolatos szándékokat.

Hogy az MSZMP elitje mennyire gondolta komolyan a nyugat-európai integrációs törekvéseket, és hogy ez a párt alapelvivé vált-e, vagy csak pragmatikus szempontok vezérelték a döntéshozókat, az a végeredmény szempontjából nem befolyásoló tényező.

⁵⁶ Ripp (2006) 297.o.

Azt azonban fontos megjegyezni, hogy az ellenzéki pártok közül az SZDSZ, majd később az MSZP különösen 1990 után adottnak vélte a nyugat-európai intézményi struktúrákat és programjaiban ehhez kívánt minél átfogóbban alkalmazkodni. Ehhez képest az MDF, a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP), a Független Kisgazdapárt (FKgP) és a Fiatal Demokraták Szövetsége (FIDESZ) máshová helyezték a hangsúlyt, azt állítva, hogy Magyarország felzárkózása nem egy statikus régióhoz történik, azaz a nyugati intézmény- és értékrendszer maga is változóban van⁵⁷, ezért azt a tagok maguk is alakíthatják, sőt ezt el is várják tőlük. 1989 őszére általános stratégiai célként kezdett kirajzolódni az ország jövőbeni EK-tagságának ügye. E kérdésben majdnem teljes egyetértés volt a főbb ellenzéki pártok, a kormány progresszív szárnya és az MSZP-n belüli reformerek között. A kívánatos cél elérésére vonatkozóan taktikai jellegű nézeteltérések voltak a következőkben:

1. mennyire célszerű ezt a kérdést hangsúlyosan felvetni, tekintettel a szovjet érzékenységre
2. az EK-hoz való csatlakozásnak mi a legalkalmasabb módja: az EFTA-n keresztül vagy közvetlenül,
3. az előzőektől nem függetlenül a csatlakozás lehetséges időpontja.⁵⁸

A semlegesség⁵⁹ kérdésében kezdetben nem volt különbség a pártok között. Hogy ez külpolitikai célkitűzésként mennyire volt reális, az akkor vita tárgyát képezhette volna, azonban viszonylag gyorsan, főként a nemzetközi politikában végbemenő változások következtében hamar eljárt felette az idő. Példaként ott lebegett Magyarország szeme előtt – hogy messzebbre ne is menjünk – Ausztria példája, amely az 1955-ös államközi szerződésben maga vállalta a semlegességet cserébe a szovjet csapatok kivonásáért. Ott lebegett továbbá az ellenzéki pártok szeme előtt 1956 példája,

⁵⁷ Csizmadia (2001) 205.o.

⁵⁸ *Beszámoló a Magyarország a kilencvenes években: bel- és külpolitikai perspektívák* címmel Nyugat-Berlinben, az Aspen Intézet szervezésében 1989. október 23-25. között megrendezett nemzetközi konferenciáról, Kézirat, 10.o.

⁵⁹ Vö.: Jeszenszky Géza: *Az euroatlanti gondolat történelmi gyökerei Magyarországon*, Külpolitika, 1997/1, 26-29.o.

amely ezt az érzést szintén megerősítette. Az akkor reálisnak számító célkitűzésből azonban gyorsan szimbolikus „követelés” lett, és hamar felváltotta a nyugat-európai gazdasági és biztonságpolitikai struktúrákhoz történő tartozás igénye. A semlegesség ellenzéki pártok által felvázolt igénye az MSZMP-t is aggasztotta, ezt ugyanis rövidtávon irreálisnak tartotta, sőt Horn Gyula annak a félelmének is hangot adott, hogy ez a követelés az átmenetet is veszélyeztetheti.⁶⁰ Valójában azonban a semlegesség nem lehetett reális külpolitikai vezérfonal, és nem csak az előbb említett osztrák példa miatt. Ausztria nem önmaga választotta a semlegességet, hanem a nagyhatalmak egyezsége biztosította azt számára. Amióta a nemzetközi politikában szövetségi rendszerek léteznek, koalíciók köttetnek, a semlegesség nem biztosítja egy ország szuverenitását. Ez csak illúzió. A magát semleges országgént deklaráló Belgiumot minden lelkiismeret furdalás nélkül rohanta le Németország 1914-ben, ugyanez történt a második világháborúban, 1940-ben, Svédország és Svájc csak a németeknek tett súlyos engedmények árán maradhatott meg a semlegesség státuszában. 1989-ben még politikai realitásként létezett a bipoláris világrend, a Szovjetunió felbomlása csak 1991-ben következett be, de érthető volt, hogy a pártok a szovjet vezetés reakciójától félve nem azonnal a nyugati integrációs központhoz való csatlakozást jelölték meg fő célként. Ebben szerepet játszott az is, hogy az EK megítélése szerint a gazdasági és védelmi kérdéseket már nem lehetett egymástól elkülönítve kezelni, vagyis az EK-nak sem Varsói Szerződés-tag (VSZ), sem semleges ország nem válhatott a tagjává. A VSZ 1991. július 1-jei feloszlását követően a semlegesség eszméje lekerült a napirendről.

Az ellenzék

A rendszerváltozást megelőző időszak az ellenzéki körökben túlnyomórészt a többpártrendszer, a demokrácia, a különböző alapjogok megteremtéséért vívott küzdelem jegyében telt. Az európai integrációval kapcsolatban programszerűen és elvi

⁶⁰ Horn Gyula felszólalása az MSZMP KB 1989. február 20-21-i ülésén. *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei 1-2.* (szerk.) S. Kosztricz Anna, Lakos János, Némethné Vágyi Karola, Soós László, T. Varga György, Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993. A semlegességet Vásárhelyi Miklós az Országgyűlésben is fölvetette. Mind Horn, mind Jeszenszky taktikai szempontból tekintette időszerűtlennek a kérdés fölvetését.

szinten minden párt megfogalmazta a maga gondolatait, – mint azt fentebb említettem – ezek azonban korántsem voltak kidolgozottak, ellentétben a gazdasági, vagy éppen az alkotmányjogi fejezetekkel. Alább néhány gondolat erejéig tekintsük át, hogy mit is gondoltak a pártok Európáról, azon belül elsősorban Nyugat-Európáról, az integrációs folyamatról. Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotásban, a demokratikus átalakulás megteremtésében fontos szerepet játszó, az 1989. március 22-én megalakult Ellenzéki Kerekasztal (EKA)⁶¹, valamint a Nemzeti Kerekasztal (NEKA)⁶², amelynek létrehozására 1989. június 21-én került sor, olyan kérdésekre helyezték a legnagyobb hangsúlyt, amelyek az állami berendezkedés legfontosabb szerkezeti kérdéseit és működési keretrendszerét érintették. A külpolitika nem volt terítéken a tárgyalások során, döntően abból következően, hogy az újonnan megalakuló pártok között nem volt a külpolitikai stratégiát illetően nagyon nagy véleménykülönbség, de azért sem, mert nem voltak még kész pártprogramok, nem voltak kiérlelt szakpolitikai stratégiák, így külpolitikai stratégia sem. Az EKÁ-n belül folyó munka a demokratikus intézményrendszer kiépítésével foglalkozott, annak a keretrendszernek a megteremtésével, amelyben később a pártok, a hatalmi intézmények betölthetik a szerepüket. A külpolitika olyan részterületre koncentrált, amelyben valójában akkor nem is lehetett érdemi vita. Nem volt rá sem mód, sem idő.

A Magyar Demokrata Fórum programja

A Magyar Demokrata Fórum 1987-es megalakulásától kezdve fontos szerepet szánt a külpolitikának. Az is hangsúlyosan szerepelt az egyes dokumentumokban, hogy szükséges különbséget tenni a rövid és hosszú távú célok között, és rövid távon a semlegesség mellett kell kiállni. A párt megalakulását követően gyorsan a legnagyobb

⁶¹ Az EKA feladata az alkotmány módosítása, a büntető törvénykönyv politikai bűncselekményekkel kapcsolatos részének módosítása, a választójogi törvény előkészítése, a többpártrendszert előkészítő törvények elfogadása volt.

⁶² A NEKA hat albizottság felállításában állapodtak meg, amelynek feladatai az alábbiakban foglalhatóak össze: az Alkotmány módosításának kidolgozása; a politikai pártok működésének és gazdálkodó tevékenységének szabályozása; az országgyűlési választások előkészítése, a büntető törvénykönyv és a büntető eljárási törvény módosítása; a tájékoztatás és az információs ügyek megtárgyalása; az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciákat megtárgyaló albizottság felállítása.

tagsággal rendelkező, legnépszerűbb politikai erővé vált és ez az 1990-es választásokon kormánytényezővé is tette. Az MDF 1989-es programjának⁶³ a többi párttal ellentétben hangsúlyos része a külpolitikával és a párt nemzetközi kapcsolataival foglalkozó rész. Ez részben annak köszönhető, hogy a pártot alapítók, programját kidolgozók között sok történész volt, akik korábban is nemzetközi politikával foglalkozó műhelyekben tevékenykedtek, valamint annak, hogy Antall rendkívül elkötelezett volt a külpolitikai kérdések iránt. Antall a semlegesség kérdésében reális helyzetértékelést adott, amikor kijelentette: „Nem adjuk fel külpolitikai programunkban a magyar semlegesség utáni vágyat, de azt is tudni kell, hogy a semlegesség egyetlen ország esetében sem volt proklamáció sohasem a történelem folyamán, hanem világpolitikai, regionális megegyezések és körülmények által megszületett lehetőség.”⁶⁴ A programból most azokat az elemeket emelem ki, amelyek Magyarország és Nyugat-Európa kapcsolatát tárgyalják. Alapelveiben a program egy konzervatív-liberális külpolitikai alapvetés, amelyben megjelenik annak igénye, hogy az ország külpolitikai érdekeit a történelmi út sajátosságai, földrajzi helyzete, társadalmi adottságai, nagyságrendje, erőforrásai kell meghatározzák. Ebből az alapállásból világosan következett a szomszédos országokkal folytatott viszonyrendszerben a határon túli magyarok érdekeinek határozott képviselője („Európának ezen a részén az államhatárok és a nemzeti határok mindenkor eltértek egymástól.”), az európai egység gondolata („az MDF alapvető célja hazánknek a közös európai házba történő visszavezetése”, „egy katonai tömböktől mentes jövőbeli Európa a végcélunk”), és egy semleges Magyarország megteremtése („az MDF a világpolitikai viszonyok függvényében jövőbeni célként megvalósíthatónak tartja a semlegesség elnyerését”). Ez a semlegesség – mint arról már szó volt – katonapolitikai értelemben a tömböktől való távolságot volt hivatva kifejezni, hiszen ott lebegett az ellenzék szeme előtt Ausztria példája. Ez azonban nem zárta ki annak szükségességét, hogy újra kell teremteni az EK-val való együttműködés feltételeit, és amennyiben ezt a

⁶³ Kurtán-Sándor-Vass (szerk): *Magyarország politikai évkönyve 1988*, RR-Forma Kiadói Kft, 1989

⁶⁴ Antall József beszéde az MDF második országos gyűlésén, 1989. október 20. in: Antall József: *Modell és valóság*, Athenaeum, 1993, 20.o.

nemzetközi viszonyok lehetővé teszik a lehető leggyorsabban vissza kell térni a „közös európai házba.”

A Kereszténydemokrata Néppárt programja

A KDNP az 1990-es választásokat követően koalíciót kötött az MDF-fel, és ahhoz alapelveiben nagyon hasonló külpolitikai alapvetést fogalmazott meg. A párt azonban nem fejtette ki részletesen nézeteit néhány olyan szólamon túl, mint az európaiság visszanyerése és kiteljesítése, a békés egymás mellett élés, vagy éppen a nyugat-európai országokhoz fűződő kapcsolatok dinamikus fejlesztése, valamint a határon túli magyarok érdekeinek védelme.

Az Szabad Demokraták Szövetségének programja

Az SZDSZ, amely a Szabad Kezdeményezések Hálózatából vált politikai párttá, a második legnépszerűbb pártként a választások után az ellenzék legmeghatározóbb politikai erejévé nőtte ki magát, 1994 után pedig a koalíció tagja lett. A liberálisok programja, amely *A rendszerváltás programja* címet viseli, semmilyen szinten nem foglalkozott külön a külpolitikával. A három leglényegesebb elem a piacgazdaság következetes kiépítése (piaci liberalizáció, privatizáció, dereguláció és decentralizáció), a demokratikus jogállam kiépítése és egy békés, tárgyalásos átmenet lebonyolítása, valamint egy új parlament és kormány legitimitációjának kérdése volt. A külpolitikát külgazdasági oldalról közelítették meg és ebben a fejezetben tért ki a program az EK-hoz való csatlakozásra is. A magyar külpolitika fő feladatának azt tartották, hogy az országot minél közelebb vigyék a fejlett nyugati országokhoz, emellett azonban politikai realitásként tekintettek a Varsói Szerződésre. A program elfogadását megelőzően 1989 elején a párt azt vetette fel, hogy Magyarország igényeljen különleges státuszt a VSZ-ben, a szervezet katonai részében ne vegyen részt, áprilisban pedig már azt kezdeményezték, hogy a magyar kormány deklarálja az ország semlegességét.⁶⁵ És az elfogadott programban is a kilépést szorgalmazták, de nem egyoldalú módon, hanem az érintett felek beleegyezésével.

⁶⁵ idézi Békés (2004) 319.o.

A Fiatal Demokraták Szövetségének programja

Az 1988. március 30-án megalakult FIDESZ 1990 és 1998 között, vagyis a vizsgált időszak alatt ellenzéki pártként tevékenykedett. Mivel azóta a politika egyik kiemelt szereplőjévé avanszált, néhány pontban érdemes érinteni az általa megfogalmazott elveket. A párt 1989-es programnyilatkozata a liberális értékek hangsúlyozásán alapult, ami az ország európai reintegrálódásával kapcsolatban is érzékelhető volt. „Magyarország európai ország volt, szerves részei voltunk a kontinens történelmének és kultúrájának. Európa továbbra is létezik, de a kelet-közép-európai országokat, így bennünket is Jalta politikai értelemben elszakított a nyugati civilizációtól. Politikai helyzetünk ellenére minket történelmünk és kultúránk Európához köt.” Ebből következően megjelent benne a szuverenitás kiemelkedő szerepe és a (közelebbről meg nem nevezett) Európához való csatlakozás igénye. A külpolitikának, mint eszköznek ez utóbbi célt kell szolgálnia. Ezt kiegészítette azoknak a céloknak a felsorolása, amelyek a többi párt programjában is szerepeltek a Varsói Szerződéssel, a szovjet csapatokkal és magához a Szovjetunióhoz való viszonyal, a határon túli magyarok helyzetével kapcsolatban.⁶⁶ Érdekes megemlíteni, hogy a FIDESZ VSZ-szel kapcsolatos álláspontját egyfajta kettősség jellemezte. Maximális célkitűzésként a VSZ-ből való kilépés és az ország semlegességének deklarálása volt elképzelhető, minimális célként pedig a VSZ átalakítása egy valóban védelmi jellegű, a tagországok egyenjogúságát és szuverenitását egy új szerződés által is biztosító szövetséggé.

A magyar szocialisták

A Magyar Szocialista Párt, mint az MSZMP-ből kivált volt reformkommunisták gyűjtőhelye még 1989-ben is a legesélyesebb volt a kormányzati pozíció megszerzésére, azonban 1990-re az egyik legkisebb ellenzéki erő lett, és csak később, 1994-ben került abba a helyzetbe, hogy kormánypártként megvalósítsa programját (természetesen nem

⁶⁶ Kurtán-Sándor-Vass (szerk): Magyarország politikai évkönyve 1988, RR-Forma Kiadói Kft, 1989

az 1989-es változatot). A program⁶⁷ Európa újraegyesítésének igényén túl nem tett további említést az EK-hoz fűződő viszonyról, csak a dokumentum gazdasági részében tett utalást az ország külkereskedelmének újraorientálására.

A rendszerváltozást követő másfél évtized során egyik kormány sem összegezte egységes dokumentumban az ország külpolitikai céljait. Ebből persze itt messzemenő következtetéseket nem érdemes levonni, de mint tény érdemes leszögezni. Az utolsó nem demokratikusan választott, vagy más megfogalmazásban reformkommunista kormány külpolitikáját ebből részben következően az eszmenélküliség jellemezte.⁶⁸ Nem volt világosan megfogalmazott célrendszer, a külpolitika döntően gazdasági érdekeket, valamint az ország nemzetközi mozgásterének bővítését szolgálta. Noha a Németh-kormány időszakában Magyarország még része volt a szovjet birodalomnak, tagja a Varsói Szerződésnek, és az ország területén továbbra is itt állomásoztak a szovjet csapatok, mégis egyre határozottabban körvonalazódott egy önálló magyar külpolitika. Németh Miklós és Horn Gyula sem hitt ugyanis abban, hogy a magyar gazdaság súlyos eladósodottságát és a strukturális problémákat a KGST-n belül fel lehet számolni, annak ellenére, hogy a hivatalos vezetés még nem beszélt a két szervezetből történő kilépésről. (Ezt az idősebb Bush sem támogatta volna!) Az MSZMP éppen ezért számos alkalommal tett hitet a világgazdasági nyitás és a liberalizálás mellett. Ennek a motorja az állampárt központi bizottságának a gazdaságpolitikai és a külpolitikai osztálya volt és – mint ahogy arról korábban már volt szó – a gazdasági kényszerűség volt a legfontosabb előidézője. Ezt tovább erősítette a reformszocialista elit gondolkodásmódjának a hirtelen változó nemzetközi helyzetből fakadó orientációváltása, valamint az a tény is, hogy az MSZMP nem tehetette meg, hogy ne reagáljon az újonnan megalakuló pártok elképzeléseire, márpedig az új pártok nem a Szovjetunióval való szoros kapcsolat kialakításának ígéretével léptek porondra. Az MSZMP KB szerepével kapcsolatban fontos azonban megjegyezni, hogy 1) a nemzetközi konstellációt adottnak tekintették és ebből kilépni nem kívántak egészen

⁶⁷ Kurtán-Sándor-Vass (szerk): *Magyarország politikai évkönyve 1988*, RR-Forma Kiadói Kft, 1989

⁶⁸ ...ennek a külpolitikának nem volt összetartó eszmei és politikai kerete. Hardi Péter: *Magyar külpolitika – 1990: vezérelv kerestetik?*, Magyarország politikai évkönyve 1990, 407.o.

1988-ig 2) elsősorban gazdasági okok miatt sürgették az EK-hoz való közeledést, szemben a kormánnyal, amely a szocialista rendszer megreformálásával vélte megoldhatónak a rendszer működéséből fakadó pénzügyi problémákat, 3) tartotta magát az ideológiai változatlansághoz abban az értelemben, hogy továbbra is a szocialista rendszer fenntartását tartotta legfontosabb feladatának.

A Kádár-korszak külpolitikai mozgásterének szabadabbá válása már a rendszerváltozás kezdete előtt megindult és azzal a folyamattal volt összefüggésben, amely a magyar gazdaság működésének finanszírozását volt hivatva elősegíteni: az eladósodással. Ez a folyamat kikényszerítette a változást és a külpolitikai szabadság részleges megteremtését, és rákényszerítette a magyar politikai vezetést a nyugati politikai értékrend tiszteletben tartására. Ennek a külpolitikának azonban nem az volt a feladata, hogy újjáépítse a kölcsönös bizalmon alapuló kapcsolatokat a nyugati országokkal, hanem hogy forrást vonjon be a magyar pénzügyi rendszerbe és ezzel finanszírozhatóvá tegye az ország működését. Nem arról volt tehát szó, hogy a magyar diplomácia a saját elhatározása alapján nyitott a nem szocialista országok felé, hanem a kényszer vitte rá. Tehát az eladósodás lehetővé tette ugyan az ország nemzetközi kapcsolatainak bővítését, és részleges szabadságot biztosított, de arra már nem volt képes, hogy teljesen szabad külpolitikát teremtsen. Erre csak a rendszerváltozás után kerülhetett sor.

A szocialista rendszer politikai vezetésének az a döntése, hogy Magyarország csak a Varsói Szerződés és a KGST keretein belül képzelel el jövőjét, egyértelmű állásfoglalás volt a döntéshozók részéről még az 1980-as években is. Ennek a Nyugat is ugyanúgy tudatában volt, nem is kísérelt meg ilyen típusú befolyást gyakorolni a keleti blokk országaira. (Melega Tibor, a kormány kereskedelmi miniszterhelyettese még 1989 kora őszén is úgy nyilatkozott, hogy „az, hogy a korábbiaknál erőteljesebb a törekvés az EK-hoz való közeledésre, az nem jelenti, jelentheti a KGST-től való elfordulást. Amit jelenthet, az nem más, mint az EGK-tól való három évtizedes elfordulás káros következményeinek enyhítésére irányuló kísérlet.”⁶⁹) Az 1980-as évtized végére

⁶⁹ Melega Tibor: *Hogyan tovább? Gondolatok az Európai Közösséghez fűződő kapcsolatainkról*, Külpolitika, 1989/3., 25.o.

azonban ez a helyzet megváltozott, a kormány a nemzetközi politikai keretek megváltoztatására törekedett és sok mindent tett is a nemzetközi változások érdekében. A magyar álláspont az volt, hogy ha az EK is osztja az együttműködés erősítésére irányuló magyar szándékokat, két dolog akkor sem képzelhető el semmiképpen: az egyik a közös piaci tagság, a másik a szabadkereskedelmi megállapodás. A magyar külpolitika akkor egy olyan jellegű megállapodást preferált volna, mint amelyet az EK Jugoszláviával kötött a gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, szociális és műszaki együttműködés elősegítésére.⁷⁰ Horn már külügyminiszterként is diplomatikusan mindig a semlegességben jelölte meg a fő külpolitikai célt. Horn egy 1989. június 26-i bécsi előadásában is azt emelte ki, hogy a magyarországi belső intézményi változások nem jelentik, hogy el akarnánk szakítani a Varsói Szerződéshez és a KGST-hez fűződő szálakat, céljuk a két szervezet megreformálása.⁷¹

Az MSZMP vezetőinek egyre erőteljesebb nyugati orientációjával a párt demokratikus elkötelezettsége is erősödött. 1989 februárjában már a többpártrendszer bevezetésének lehetősége is felmerült, sőt Horn Gyula egy előadásában személyesen tett hitet a társadalmi és politikai pluralizmus mellett. „Személyes meggyőződésem szerint nincs a világon egyetlen ország sem, amely tanúsíthatná, hogy egy egypártrendszer biztosítani tudja a dinamikus fejlődést a társadalomban, a politikában, vagy a gazdaságban...szükség van a különböző társadalmi érdekek nem csupán kifejtésére, de érvényesítésére is, az alternatív mozgásokra és politikai megoldásokra. Ennek pedig feltétele a többpártrendszer közepette érvényesülő pluralizmus.”⁷² Nem csak Horn beszélt így, a többpártrendszer bevezetésének alkotmányos megteremtése is a Németh-kormány műve. Ennek az ideológiai metamorfózisnak a külpolitikában történő lecsapódása egy új külpolitika, ezen belül is egy többdimenziós Európa-politika, ennek központi elemeként pedig ebben az időszakban egy szupranacionális belpiac irányában fejlődő nyugat-európai integrációra vonatkozó komplex alkalmazkodási stratégia

⁷⁰ uo. 30.o.

⁷¹ Horn Gyula: *Változó világ, változó Európa, változó magyar külpolitika*, Külpolitika, 1989/4. 3-4.o.

⁷² uo. 7.o.

megfogalmazásában öltött testet.⁷³ Egy ilyen stratégia kidolgozására ugyan az idő rövideje miatt már nem kerülhetett sor, de 1989. június 29. fordulópontot hozott az EK-val kapcsolatos magyar elképzeléseket tekintve. Ekkor nyújtotta be ugyanis Ausztria az Európai Közösséghez való csatlakozási kérelmét, ez pedig nem volt másként értelmezhető, mint az 1955-ben rögzített semlegességi státusz feladásaként és az akkor az országra kényszerített szűk külpolitikai mozgástérből való kitörésként. Ettől a pillanattól kezdve nem számított utópiának akár a kelet-közép-európai országok EK tagsága sem, jóllehet ezen országok gazdasági teljesítménye semmilyen szinten sem volt összemérhető Ausztria teljesítményével.

I.2.3 Európa-politikai elképzelések a rendszerváltozás után: az Antall- és Horn-kormány szemlélete

Az 1990-ben a csatlakozással kapcsolatban kialakult nemzeti konszenzus sohasem szűnt meg a vizsgált időszakban jelentős szerepet játszó pártok között. Az integrációs folyamat, mint egyetlen járható út mellett azonban mindig is létezett a bizalmatlanság a politikai elitben. Egy 1996-os, a parlamenti képviselők körében készült felmérés világosan kimutatta ezt.⁷⁴ A különböző pártokban tevékenykedő képviselők szinte mindegyike fontosnak tartotta a csatlakozást. Meglepő módon azonban úgy vélték, hogy annak ügyét csak a saját pártjuk, illetve ideológiai eszmetársuk képviseli igazán: az európai integráció támogatását a baloldali képviselők a baloldali, a jobboldaliak a jobboldali ideológia és politika részének tekintették. Messze nem csak a másiktól alkotott kép vonatkozásában volt különbség, ez még politikailag motivált véleményalkotásnak is volt tekinthető. A valódi különbség nem az integrációs folyamat szükségességében, hanem annak kiváltó okaiban és az EK/EU Magyarországgal kapcsolatos szerepének megítélésében, valamint a célkitűzések egymáshoz való

⁷³ Kiss J. László: *Európától Európáig: a magyar külpolitika újraeurópaizálódása*, Külpolitika, 1989/3., 19.o

⁷⁴ Simon János: *Kifelé integráció, befelé dezintegráció? A politikai elitcsoportok viszonya az európai integrációhoz és egymáshoz*, in: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 677–678.o.

viszonyában volt. A közgondolkodásban teret nyerő nézet szerint az Antall-kormány a nemzeti- és kisebbségpolitikai célok előtérbe helyezésével az integrációpolitikai törekvéseket veszélyeztette, miközben a szocialista-liberális kormány külpolitikája inkább „integrációpolitikának”, mintsem a hármas célrendszer közötti harmónia megvalósítási kísérletének tekinthető.

I.2.3.1 A konzervatívok kiindulópontja

A konzervatív jobboldal európai identitása szélesebb alapokon nyugodott, mint a szocialistáké, mivel nem csak gazdasági, hanem politikai és spirituális közösséget láttak az Európai Unióban, az európaiság gondolatát feltétel nélkül támogatták, még akkor is, ha számos kelet-közép-európai példához hasonlóan itt is létezett egy meglehetősen hangos nacionalista politikai irányvonal. Ennek a gondolatiságnak jó bizonyítéka Jeszenszky Géza külügyminiszter egyik írása, amelyben a nyugati orientációt a magyar történelemből levonható legfőbb tanulságnak nevezte. Már a mai magyarok tizenegy évszázaddal ezelőtt élt elődei tudták, hogy a jövő érdekében a Nyugatot kell választaniuk. Miután Magyarország felvette a kereszténységet, a keresztény Európa szerves részévé vált,⁷⁵ és ez határozza meg alapvetően az ország helyét és szerepét Európában. Egy 1990-es nagykövetségi konferencián Európát történelmi, földrajzi, politikai és gazdasági okok miatt az ország külpolitikai tevékenysége fő irányának nevezte.⁷⁶ A beszéd, amely egyértelműen külpolitikai programbeszédnek is tekinthető, minden lényeges célkitűzéssel kapcsolatos gondolatot felvázolt, és jelentős teret szentelt az integrációs folyamat kérdésének is. Ennek keretében kifejtette: „A magyar külpolitika legfőbb célkitűzése a minél teljesebb bekapcsolódás az európai egység létrehozását elősegítő integrációs folyamatokba, és ezzel biztosítani az országunkban zajló átfogó modernizációhoz szükséges külpolitikai, biztonsági és gazdasági feltételeket.”

„A külpolitikai orientációváltás fő tartalma az európai integrációs folyamatokba való bekapcsolódás...melynek kulcskérdése az Európai

⁷⁵ Jeszenszky (1997) 24.o.

⁷⁶ *Jeszenszky Géza külügyminiszter előadói beszéde a nagykövetségi konferencián, 1990, Kézirat, 5.o.*

Közösségekhez való viszony. Külpolitikánk kiemelt feladatának tekintjük, hogy hazánk még ebben az évtizedben az EK teljes jogú tagjává váljon.”

Ennek a gondolatmenetnek a lényegét Antall József is többször megfogalmazta. Számos olyan kifejezést használtak a konzervatív politikusok, amelyek egyértelműen a nyugati, az atlanti közösséghez való tartozás igényét voltak hivatva hangsúlyozni, úgy mint:

- Magyarország a Nyugat része, amelyet csak időlegesen szakított ki onnan a Szovjetunió megszállása és a kommunista diktatúra,
- A közös európai értékek a nyugati kereszténységen alapulnak,
- Magyarország évszázadokon keresztül védelmezte Európát és a kereszténységet,
- Jelentős különbség van Közép- és Kelet-Európa között
- Magyarországnak erkölcsi joga, hogy az atlanti és európai közösségek tagja legyen.
- A nyugati intézményekben és szervezetekben való teljes jogú tagság az ország Európába történő reintegrálódásaként értelmezhető és így tovább.

Jeszenszky egy másik interjújában⁷⁷ a célkitűzések közötti egyensúly kérdésére is kitért. Ebben és számos tanulmányban is kifejtette, hogy a célok között kiemelkedő szerepe van a határon túli magyarokkal kapcsolatos elképzelések megvalósításának, továbbá a szuverenitás és függetlenség megteremtésének, valamint az Európával történő integrációnak. Itt is elég világossá tette, hogy mind a határon túli magyarokkal kapcsolatos viszony, mind a szomszédos országokkal folytatott bilaterális kapcsolatok nem állíthatóak szembe egymással és az egyik sikere nem jelenti a másik sikertelenségét.

Az integrációval kapcsolatos konzervatív álláspont elméletileg jól megalapozott volt. Ez elsősorban a kormányban tevékenykedő történészeknek, valamint a mögöttük álló értelmiségieknek volt köszönhető. Ezen álláspont szerint az Európai Közösség

⁷⁷ *Current issues in Hungarian foreign policy*, Magyar Hírlap, 1991. április 27., Current Policy No. 18/1991

létrejötté történelmi szükségszerűség volt, a fejlődése is a történelmi kihívásokra adott válaszként értelmezhető, és ennek a fejlődésnek szerves részét képezi a bővülés folyamata, amely a kelet-közép-európai térség országait is magában kell, hogy foglalja.

I.2.3.2 A szocialisták-szabad demokraták kiindulópontja

A Horn-kormány kiindulópontja jelentős változást jelentett a konzervatív kormány álláspontjához képest. Hatalomra kerülése után meg is változtatta a három külpolitikai cél közötti egyensúlyt, és – a nemzetiségi politikával szemben – a szomszédságpolitikára és az integrációra helyezte a hangsúlyt. Ezt a hangsúlyeltolódást azonban nem akarta a kormány egyértelműen kinyilatkoztatni, ezért Kovács László külügyminiszter nyilatkozataiban ki is fejtette, hogy a három cél egyikét sem lehet a másik alá rendelni.⁷⁸ Horn Gyula ugyanakkor megszólalásaiban az integrációs politikát nevezte kiemelkedő jelentőségűnek, és erre nagyon jó példa az 1995-ös parlamenti vitanapon elmondott felszólalása, amelyben arra hívta fel a képviselők – elsősorban az ellenzék – figyelmét, hogy a kormány be fogja fejezni az ország EU-hoz és NATO-hoz való csatlakozásának folyamatát és ennek fog mindent alárendelni.⁷⁹ A két idézet között fennálló ellentmondást meglehetősen nehéz feloldani, az ugyanakkor mindenképpen észrevehető, hogy a nemzetiségi politikáról a hangsúly áttevődött a szomszédos országokkal való jó viszony és az integráció kérdésére, és ezt a kettőt a kormány szorosán együtt kezelte, a két célt egymás függvényeként értelmezte.

A konzervatívokkal szemben a szocialisták nem historizáltak, nem foglalkoztak a magyar Európa-politika történelmi és érzelmi vonatkozásaival, és a szorosabb kapcsolattal, illetve a tagsággal elérhető modernizációs aspektusokat hangsúlyozták. Nem mellesleg ennek a gondolkodásnak a társadalmi támogatottságát támasztotta alá az a TÁRKI által 1993-ban készített felmérés, amely alapján a magyar lakosság a

⁷⁸ László Kovács: *Address delivered on „The Institutionalization of the CSCE” Seminar in Budapest*, Current Policy, No. 13/1994

⁷⁹ Gyula Horn: *Contribution to the Debate on Foreign Affairs in the Hungarian Parliament*, Current Policy, No 3/a/1995

csatlakozás legnagyobb előnyét az általa elérhető pénzügyi támogatásban látta.⁸⁰ A magyar modernizáció sikeressége nagyban függött az európai országokhoz fűzött kapcsolatoktól és a teljes jogú uniós tagságtól. Ez volt a lényegi mondanivalója számos kormányzati dokumentumnak is. A szocialista politikusok nem vizsgálták az európai és nemzeti identitás közötti kapcsolatokat, mert féltek a nacionalizmustól, a szomszéd népekkel szembeni feszültségektől. Ezeket az integráció akadályozójának tekintették. Számukra a nemzeti érdekek előtérbe állítása, vagy a nemzeti identitás hangsúlyozása kényelmetlen és gyanús kifejezések voltak.⁸¹ Kovács László minden nyilvános fórumon külön kiemelte, hogy a legfontosabb az uniós csatlakozás eléréséhez szükséges hazai feltételek megteremtése⁸², az eurokonform hozzáállás pedig előfeltétele a szomszédos országokkal folytatott jó viszony kialakításának.

Nem lehet nem észrevenni, hogy nemcsak hangsúlybeli eltolódás következett be a két kormány által vitt külpolitikában, hanem alapvetően koncepcionális különbség fedezhető fel közöttük. Míg a konzervatív kabinet mind a három célkitűzést autonóm módon kezelte, addig a Horn-kormány az egyik prioritás sikerét a másiktól eredeztette, vagyis az integrációs politika sikerét a szomszédos országokkal való viszony rendezésének függvényeként értelmezte, szorosan összekötve a kettőt egymással.

I.3 A magyar külpolitika feltételrendszerének megváltozása

Ahhoz, hogy a magyar kül- és Európa-politika gyakorlata, különböző hatásai, így pl. politikai érdekérvényesítési képessége közötti összefüggést vizsgálni, illetve értékelni lehessen, szükséges azon tényezők ismertetése, amelyek adott feltételrendszerként – a döntéshozók elképzelése szerint közép- és hosszútávon – meghatározták az ország mozgásterét az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején. Ezen tényezőket a

⁸⁰ Idézi: László J. Kiss: *Development of some EC-images in Hungary*, Euration Conference on „The relations between the EC and the countries of Central Europe – Professional perceptions”, (Budapest, 1993. november 4-6.), 121.o.

⁸¹ András Balogh: *Hungarian National and European Identity*, „National vs. European Identity“ Workshop, Prága, 2000. december 6-8.

⁸² Kovács László: *Magyar külpolitikai törekvések és eredmények*, Külpolitika, 1995/1., 8.o.

dolgozatban egymástól elválasztva kezeltem, bár szorosan összefüggnek egymással. Megkülönböztethetjük így egymástól a rendszerváltozásnak, mint a külpolitika feltételrendszerét teljes mértékben megváltoztató folyamatnak a következményeit, a nemzetközi politikában bekövetkező változásokat, a folyamatban közvetlenül érintett felek (Magyarország, EK) szempontjából elsődleges fontosságúnak számító célokat, értékeket, érdekeket (szuverenitás, stabilitás, biztonság, fejlődés, pénzügyi támogatás), valamint a folyamatban közvetlenül részt nem vevő, de a hatalmi viszonyokra befolyással lenni képes erőközpontok, elsősorban a Szovjetunió (később Oroszország) szempontjait.

I.3.1 A rendszerváltozás folyamata (rendszerválságból a rendszerváltozásba)

A rendszerváltozás definíciójának talán legtalálhatóbb és legrelevánsabb jellemzője, hogy tágabb értelemben olyan folyamatot takar, amely során az állami, gazdasági és társadalmi berendezkedés egy adott formáról egy másikra változik át békés, azaz nem erőszakos úton. Jelen keretek között érdemes – a későbbi döntések fényében is – a folyamatot a kül- és Európa-politikát érintően vizsgálni. Ugyanis annak értelmezésében egyetlen közös pont van: hogy nincs közös pont. A vitában résztvevők érvei gyakran nagyon távol esnek egymástól, és bizonyos tényeket homlokegyenest máshogy értelmeznek a felek.

A rendszerváltozásról folyó vita az elmúlt 19-20 évet végig (hol erőteljesebben, hol gyengébben) befolyásolta. A kérdéshez való viszonyulást a politikai oldalhoz való hovatartozás határozta meg. 1994-től kezdődően az értelmezésben két, egymástól merőben eltérő felfogású világ foglalt helyet egymással szemben. Az egyik oldalon a korábbi rendszer építői, támogatói, fenntartói, majd reformálói, gyengítői, leépítői (narratíva „A”), a másikon a maguk eszközeivel a rendszer fellazításáért küzdő ellenzékiek (narratíva „B”). Tudható, hogy a két táboron belül is nagyon sok különböző ember és irányzat volt jelen, és az általánosítás sosem vezet egy elfogulatlan kép megalkotásához, de az egyre élesedő ellentétek a folyamatok értelmezésének leegyszerűsítéséhez vezettek. Márpedig a rendszerváltozás tartalmát, folyamatát érintő vitákat már régóta az egyoldalúság jellemzi.

A rendszerváltozás megítélésében tehát két álláspont, interpretáció küzd egymással, és egy tekintetben ez a szembenállás – talán a folyamatban részt vevő elit érintettsége okán is – feltűnően erőteljes. Ez elsősorban a folyamat kiváltó okainak vizsgálatában és annak hangsúlyaiban, vagyis a folyamat kiteljesedéséhez való hozzájárulásában keresendő.

Magyarország 1989/90-ben külső és belső okok miatt egyaránt „integrációs centrumot” váltott. Ennek belső okai között mindenképpen szerepelnek a gazdasági tervezés hiányosságai. A viszonylagos jólét ugyan megteremti az emberi létezéshez szükséges feltételeket, ha azonban ezek nem biztosítottak, mert a rendszer ezek „előállítására” nem képes, akkor bizonyos idő elteltével feszültség alakul ki a társadalmon belül.⁸³ Az 1956 utáni időszak tapasztalataiból az állampolgárok leszűrheték, hogy az állam a feszültségek csökkentése érdekében anyagi biztonságot próbált teremteni a polgárai számára. Ezt jóléti intézkedésekkel kísérelte meg elérni (egy ideig gazdasági reformokkal párhuzamosan), de az 1970-es évektől kezdődően részben világgazdasági okok következtében ezt a célt egyre kevésbé tudta finanszírozni. Vagyis volt egy viszonylagos anyagi biztonságot teremteni akaró állam (amely egy idő után beleütközött saját korlátaiba), és amíg ez a biztonság fennállt, a polgárok kevésbé voltak elégedetlenek, és akartak változtatni a fennálló helyzeten.⁸⁴ A belső okok között kiemelendő továbbá az ellenzék szerepe is. A folyamat résztvevői érthető módon inkább a belső okokra helyezik a hangsúlyt, mintsem a világpolitika eseményeire, bár azt sosem tagadták, hogy ezen tényezők is fontos szerepet játszottak az átmenetben. A demokratikus ellenzék sok képviselője szerint azok az események azonban így is, úgy is bekövetkeztek volna, ezért a külső okok hangoztatása csak az ellenzék folyamatban játszott szerepének és jelentőségének leértékelését célozza. Ez természetesen nem egészen így van.

⁸³ Ez még inkább érvényes volt a keleti blokk azon államaira, amelyek a nyugati érdekszférához földrajzilag közel estek.

⁸⁴ Türkmenisztán tipikusan az az újkori példa, ahol a gazdaság a gazdag nyersanyag-lelőhelyek kiaknázásából származó jövedelem következtében a többi FÁK országhoz képest jólétet tudott biztosítani az állampolgárai számára, de a vezető egyszemélyi uralmat épített ki és gyakorlatilag megszüntette a demokratikus intézményrendszert.

A külső okok ugyanis jóval nagyobb mértékben befolyásolták a kelet-közép-európai országok átmenetét, mint azt sokan vallják, vagy gondolják. A magyar politizáló értelmiségiek nagyobb része is ezen az állásponton van. Mivel a kelet-közép-európai rendszerek sorsa elsősorban nem a „szocialista világrendszer” egyes országaiban bekövetkezett történéseken, hanem a világpolitikai fejleményeken múltott, a magyarországi (valamint a lengyel, a kelet-német, a csehszlovák és a többi) rendszerváltozás is csak e nagy világtörténelmi folyamat keretében vizsgálható érvényes módon.⁸⁵

Minden átalakuló kelet-közép-európai ország hasonló strukturális problémákkal nézett szembe az 1990-es évek elején, az új kormányok hasonló gazdasági szerkezetet örököltek, de – és ez a későbbi események fényében válik igazán érdekessé – ezen problémák mértéke és súlyossága tekintetében jelentősek voltak a különbségek. Ez a tény is arra enged következtetni, hogy a külső tényezők jóval erősebben befolyásolták a folyamatot, mintsem hogy azok egy vizsgálat során elhanyagolhatók lennének. Ebben a legnagyobb szerepe a Szovjetunió összeomlásának, a KGST, mint gazdasági szervezet segítségével működtetett rendszer ellehetetlenülésének, valamint Magyarország és a többi keleti blokkbeli ország számára addig biztos, több százmilliós piac megszűnésének volt. Nem véletlen, hogy az EK és a KGST közötti kölcsönös közeledés is a két tábor nyolcvanas évekbeli kooperációs politikájának következménye, és mindenekelőtt Gorbacsov döntésének eredménye. A külpolitika környezetének megváltozásában, a lehetőségek megsokszorozódásában pedig vitathatatlan szerepe volt annak, hogy teljesen megváltozott a Magyarországot körülvevő nemzetközi környezet. Az addig kvázi kézi vezérléssel irányított külpolitika, az EK-tól való kényszerű és majdnem teljes elzárkózás 1988/89-re gyakorlatilag teljesen megszűnt. Már 1989. június 13-án, a Nemzeti Kerekasztal megnyitásakor elmondott beszédében hangsúlyozta Grósz Károly az MSZMP részéről, hogy a szocializmus tartalékai kimerültek, és a rendszert egy más típusú berendezkedésnek kell átvennie. Szakítani kell a sztálini modell maradványaival, más politikai erőkkel együtt olyan demokratikus és szocialista jogállam kiépítésére kell

⁸⁵ Ripp (2006) 4.o.

törekedni, amely a nép akaratát juttatja érvényre.⁸⁶ A Szovjetunióban zajló változások az egész nyugati világot várakozással töltötték el, ugyanakkor sokakat nyugtalanítottak is. Helmut Kohl és a többi német vezető is tudatosította a magyar vezetőkben 1987-től kezdve, hogy számukra az átalakulással kapcsolatban a szovjet álláspont a legfontosabb, tehát a magyarországi események nagyban függenek a Moszkvában zajló történésektől.⁸⁷ A szovjet vezetők figyelmét természetesen nem kerülte el Magyarország nyugati nyitási kísérlete, ezt Gorbacsov láthatóan nem akarta megakadályozni, valószínű, hogy nem is lett volna rá módja. Ennek egyrészt az volt az oka, hogy a Szovjetunió belüli feszültségek rendkívüli módon lekötötték a pártfőtitkár figyelmét, továbbá a válságos helyzetbe került kelet-közép-európai reformországoknak a Szovjetunió nem tudott olyan gazdasági segítséget nyújtani, amely alkalmas lett volna a nyugati kapcsolatok kiváltására.⁸⁸ Vagyis a szovjet impérium a technológiai lemaradásból származó versenyhátrányt nem tudta ellensúlyozni, nem tudta a blokk országait érdekeltté tenni a kapcsolatok megerősítésében és a Nyugattal felvett és egyre erősödő kapcsolatok kiépítésének lassításában, gyengítésében. Gorbacsov az SZKP 1988. júniusi országos pártértekezletén fogalmazta meg az új külpolitikai doktrínát: minden nép maga választhatja meg társadalmi, gazdasági rendszerét.

A tranzitológiával és szűkebb értelemben a magyar rendszerváltozással kapcsolatos kutatások döntő többsége *normatív* megközelítést használ a helyzet leírására, az abból eredő következmények elemzésére. Vagyis ítéletet alkot a folyamatról, állást foglal egy saját maga által alkotott szempontrendszer alapján, azt fejezi ki, hogy mi az, amivel egyetért és mi az, amit elutasít. A normatív megközelítés a vizsgálat tárgyával (jelen esetben a rendszerváltozással és a demokráciával) szembeni elvárásokról szól, tehát arról, hogy milyennek kell lennie egy demokráciának, milyen elvárásokat támasztanak vele szemben.⁸⁹ Ezzel ellentétben áll a *pozitív* megközelítés, amely olyan követelményeket állít fel, amelyeket empirikusan igazolni lehet, vagyis egy szempont

⁸⁶ Grósz Károly előadói beszédét a Népszabadság közölte 1989. február 13-án.

⁸⁷ Ripp (2006) 128.o.

⁸⁸ i.m. 129.o.

⁸⁹ Kornai János: *Mit jelent a „rendszerváltás”*, Élet és Irodalom, 2007. március 2., 51 évf. 9. szám

vizsgálatával egy koherens kijelentést lehet tenni. A rendszerváltozással kapcsolatos ítéletalkotás általában normatív és a külpolitika irányában is számos ilyen típusú állítás fogalmazódott meg. A Kornai János által megfogalmazott három szükséges és elégséges kritérium⁹⁰ (magántulajdon, piaci koordináció, valamint nincs olyan hatalom, amely kapitalizmus ellenes) alapján pusztán a magántulajdon dominanciája volt még kérdéses, de a privatizáció előrehaladtával ez a kritérium is teljesült. A három kritérium alapján, amelyből kettő gazdasági, egy pedig politikai, a rendszerváltozás mindkét összefüggésben végbement.

Nem lehet azonban kizárni a rendszerváltozás értelmezéséből a normatív alapú megközelítést, az egyes irányzatok ugyanis éppen ezen kritériumok alapján fogalmazzák meg a folyamattal kapcsolatos tételeiket, és elsősorban ezeket használják fel ezek kifejtésére. A rendszerváltozás időpontját konkrétan nehéz volna meghatározni, hiszen különböző elemek, dimenziók tekintetében több időpontról is beszélhetünk, az egyes társadalmi alrendszerek (politikai, hatalmi viszonyok, gazdasági, tulajdonosi rendszer, jogi-szervezeti-államhatalmi viszonyok, oktatási alrendszer, a politikai tudat és kultúra összetevői, a társadalmi értékrendszerek változása stb.) eltérő ütemben változtak, gyakran erős aszinkronitásban voltak egymással⁹¹ Ennek ellenére az alábbiakban kísérletet teszek arra, hogy a folyamat három értelmezését bemutassam, azzal a kitételrel, hogy három markánsan különböző, elsősorban érzelmi alapú megközelítésről beszélhetünk mind három esetben, valamint hozzátéve azt is, hogy az egyes értelmezések nem vesznek figyelembe minden tényt, pusztán egy momentumot ragadnak meg és a gondolatmenetet ez alapján fejtik ki. Ezt megelőzően azonban még néhány gondolat a periodizációról.

⁹⁰ Kornai János: *A szocialista rendszer*, HVG Rt., 1993

⁹¹ Bihari Mihály: *Alkotmányos rendszerváltás*, Mindentudás Egyeteme, VI. szemeszter, 13. előadás - 2005. április 25.

I.3.1.1 A rendszerváltozás periodizációja

Számos szerző tipizálta, kategorizálta a folyamatot és ezek mindig más és más kiindulópontból más és más eredményre vezettek. A rendszerváltozás általánosan elfogadott három szakaszból álló alapvetését Rustow írta le 1970-ben. A három szakasz a rendszerválság (pre-transition crisis) a demokratikus átmenet (democratic transition) és a demokratikus konszolidáció (democratic consolidation).⁹² Az első szakaszban, amely Magyarország esetében 1987-ig tartott,⁹³ megmutatkoztak a rendszernek azok a hiányosságai, amelyek még folyamatos reformokkal sem voltak korrigálhatóak. Az 1987 utáni szakaszban milyen legyen a kormányzati struktúra, hogy nézzen ki az államhatalom, milyenek legyenek a tulajdonviszonyok, az újraelosztás kérdésére próbáltak választ keresni, valamint arra is, hogy milyen legyen a külpolitikai orientáció. Az átmenet utolsó szakaszában alakulnak ki azok a demokratikus viselkedési normák, amelyek alapján már demokráciáról beszélhetünk. Ez a típusú felosztás alapvetően pozitív jellegű, és nem kétséges, hogy a periodizáció a társadalmi, a politikai mozgástér, a hatalmi, valamint a nemzetközi viszonyok átalakulása nélkül nem végezhető el (az értekezés folyamán annak témája okán végig ez utóbbin van a hangsúly). A felosztás alapja persze attól függ, hogy milyen tényezőknek tulajdonítunk jelentőséget a folyamat során: a belső vagy a külső faktorokat tekintjük relevánsabbaknak. Mind az 1980-as években bekövetkezett belpolitikai események, mind a nemzetközi rendszer működésében végbement változások arra utalnak, hogy a rendszerváltozás kezdete valójában 1987 nyarára tehető⁹⁴, ez azonban a szerzők egy része szerint nemcsak egy folyamat kezdete, hanem annak az enyhülési időszaknak a vége is, amely elvezethetett a régió egészét tekintve más és más arányú változásokhoz.

⁹² Dankwart A. Rustow: *Transition to democracy: towards a dynamic model*, *Comperetive Politics*, Vol. 2, No. 3., Apr. 1970, 337-363. o.

⁹³ Hogy ez a szakasz mikor kezdődött, az is külön elemzés tárgya lehetne, de az tény, hogy az első és második olajárrobbanás komoly feladat elé állította a magyar gazdaságpolitikát, nem tévedünk tehát nagyot, ha az 1970-es évek elejére tesszük ennek a szakasznak a kezdetét.

⁹⁴ A témával foglalkozó szerzők egy része szintén 1987-re teszi a rendszerváltozás kezdetét, amikor 1987. június 25-én Grósz Károlyt választották a minisztertanács elnökévé. pl. Bihari (2005), Ripp (2006), Csizmadia (2001)

Ha tehát az az alapvető rendezőelv a rendszerváltozás kezdetének meghatározásakor, hogy külső és belső tényezőket egyszerre vesszük figyelembe, ezeket akár egyenrangúaknak, akár bármelyiket dominánsabbnak tekintjük, akkor az a három értelmezés, amelyek az alábbiakban kerülnek bemutatásra, a tények függvényében helytállóknak mutatkozik. Ehhez nagyon fontos hozzátenni, hogy a *politikai stabilitás* kulcsfogalom és alapvető kutatási terület is a nemzetközi politikaelméletben. Az is nyugodtan kijelenthető, hogy az átalakulás nem érthető meg a stabilitás és az ahhoz kapcsolódó feltételek megértése nélkül. Az is tény, hogy az 1956-os forradalom során megbomlott stabilitást „helyreállító” szovjet hadsereg ugyanerre az 1980-as évek végén már nem volt, nem tudott, vagy nem akart képes lenni. 1956 azt is világosan megmutatta, hogy a magyar függetlenséghez és semlegességhez fűződő magyar elképzeléseknek akkor nem volt reális alapja, sem a belső, sem a nemzetközi feltételek nem voltak adottak, a Szovjetunió politikai célja egyértelműen a befolyási övezet stabilitásának helyreállítása volt, de az 1980-as évek alkalmasak voltak arra, hogy szabad utat adjanak a függetlenségi folyamatoknak.

I.3.1.2 A rendszerváltozás három különböző értelmezése (pozitív, normatív értelmezés)

A rendszerváltozás folyamata jól modellezhető a Rustow-i elmélettel, azt néhány megjegyzéssel azonban mindenképpen szükségesnek látszik kiegészíteni. A magyar átmenet számos érdekessége közül ugyanis az a legfurcsább, hogy annak kezdete körül alakult ki a leghevesebb értelmezési vita és ez a cezúra nem csak az időpontot jelöli ki, hanem meglepő módon a folyamat tartalmát is. A folyamat kezdetét tekintve három olyan értelmezés van, amelyhez normatív megközelítéssel jutottak el az azokat megfogalmazók, elsősorban a politikusok és a (pártokhoz közel álló) értelmiségiek. Az első gondolat 1990-re teszi a folyamat kezdetét és végét egyaránt, ehhez nagyon közel esik az 1987/89-et kitüntetett évről tekintő értelmezés és létezik egy, az egész folyamatot szélesebb értelemben vizsgáló, azt már az 1970-1980-as évekre datáló megközelítés. A vélemények sokszínűsége ellenére az elemzők egyetértenek abban,

hogy a rendszerváltozásért folyó közvetlen hatalmi harc kezdete 1987-re tehető, még ha ez akkor nem is feltétlenül tudatosult a résztvevőkben.

A kiinduló pont: 1990 (az egyetlen stock elmélet)

A magyarországi rendszerváltozás folyamatát 1990-nel datálók abból a feltételezésből indulnak ki, hogy a demokrácia kialakítása kizárólag az MSZMP-vel szemben formálódó, annak céljait és eszközeit elutasító, újonnan alakuló demokratikus pártok érdeme. Vagyis a folyamat az 1990-es első szabad választásokkal vette kezdetét, az odáig vezető utat általában a magyar gazdasági és társadalmi folyamatok fenntarthatatlanságával kapcsolja össze, hozzátevé még néhány nemzetközi politikai összefüggést is. Ez az elmélet nem veszi figyelembe a rendszerváltozáshoz vezető út több elemét sem (pl. az MSZMP, később MSZP szerepét). Nem folyamatról, hanem egy szükségszerűen bekövetkező állapotról beszél. Ebben az értelemben az MSZMP-nek nem volt más lehetősége, mint elfogadni a demokratikus ellenzék „ultimátumait” és teret engedni a demokratizálódási folyamatnak. Az MSZMP mindössze eszköz volt a folyamatban, annak semmilyen szinten sem alakítója, pusztán „elszenvedője”. Ez az a felfogás, amely szerint az ellenzék játszotta a legfontosabb szerepet a rendszerváltozásban. Vagyis ez a gondolat a nemzetközi politika változásait nem tekinti relevánsnak, ezek álláspontja szerint elenyésző mértékben járultak hozzá a demokratikus átmenethez. Ennek a felfogásnak ma elsősorban azok a képviselői, akik szemben álltak a szocializmus vezető pártjával a rendszerváltozást megelőzően, de a saját szerepüket rendkívüli mértékben túlértékelik.⁹⁵

A kiinduló pont: 1987-1989 (az első flow elmélet)

A két folyamatdeterminált elmélet közül az első az 1987-es évet emeli ki, amely több szempontból is érdekes. Azok szerint, akik a rendszerváltozást ettől az évtől kezdve datálják, egyértelmű, hogy a folyamatban – szemben az előző magyarázattal – az ellenzék mellett az állampárt játszotta a legfontosabb szerepet. Ez tehát egy kétszereplős

⁹⁵ Ezt az interpretációt ma elsősorban a konzervatív politikai eszmerendszer radikálisabb képviselői tekintik magukénak.

„játék” volt. Az MSZMP-ben az 1980-as évek elejétől kialakuló reformer irányzat legalább olyan lényeges lépéseket tett a piacgazdasági struktúra kialakításának irányában, mint az ellenzék, még ha a Nemzeti Kerekasztal ellentétes oldalán ültek is. Ebben a felfogásban is döntő tényező, hogy képviselői szerint a nemzetközi politikai események nem befolyásolták a rendszerváltozást, a rendszer felbomlásához annak belső anomáliái nyújtották a legfontosabb „segítséget”. Bíró Zoltán, az MDF első elnöke, e koncepció jeles képviselője számos helyen adott hangot ezen véleményének.

„Azt azonban határozottan állíthatom, hogy a magyar rendszerváltás szándéka és az első komolyabb lépések (így az első és a második "lakiteleki találkozó") a világpolitika, a nagy nemzetközi erők szándékaitól és egyezkedéseitől függetlenül értek be. Döntéseinket és cselekedeteinket közvetlenül a magyar politikai körülményekhez mértük és az így többé-kevésbé felbecsülhető erőviszonyokhoz. Honi ismereteink és politikai érzékenységünk alapján elsősorban a rendszer agóniáját, az uralkodó párt állapotát, a társadalom életében észlelhető hiányokat és bizonytalanságokat vehettük figyelembe és természetesen a saját erőinket, fellépésünk, magatartásunk várható társadalmi és politikai hatását. A nemzetközi erők valóságos mozgásáról, a világpolitika nagy játszmáiról nem volt, nem is lehetett olyan tudásunk, amelyre biztonsággal alapozhattunk volna. Amit erről tudtunk, azt csak a sajtóból tudhattuk, az MSZMP különféle reakcióiból következtethettünk a nemzetközi politikára, és támaszkodhattunk valamelyest a saját elemző készségünkre és logikánkra.”⁹⁶

Azt természetesen Bíró sem tagadja, hogy a nemzetközi események, így a lengyelországi változások már korábban is hatással voltak a magyar társadalom mozgásaira, és jelentős tényező volt a hazai folyamatokban is a gorbacsovi reformpolitika, illetve a szovjet világhatalom jól érzékelhető zavara, gyors elgyengülése, ennek azonban nem volt döntő hatása Bíró szerint. Lényeges utalni a Szovjetunió belüli bizonytalanságra, arra, hogy 1989-ben sem lehetett előre látni, hogy milyen változások történhetnek még a

⁹⁶ Bíró Zoltán: *Itthon érlelt rendszerváltás*, História, 2002/2.

Szovjetunióban, még kevésbé azt, hogy az MSZMP és a környező országok (Románia, Csehszlovákia, NDK, Bulgária) keményvonalas pártvezérei zavarukban, félelmeiktől vezérelve, mire szánják el magukat.⁹⁷

A kiinduló pont: az 1970-es, 1980-as évek (a második flow elmélet)

Az 1980-as évek esélyt adtak a politikai intézményrendszer és a gazdaság kisebb mértékű megváltoztatására. Egyfelől 1968-tól folyamatosan lazult a tervgazdálkodáson alapuló gazdaságirányítás, másfelől hullámzóan és kiszámíthatatlanul, de enyhült a szovjet külpolitika felől érkező nyomás, miközben a párton belül reformkommunistáknak nevezett csoport felülről irányította a folyamatokat. Ennek volt kiemelkedő képviselője az 1968-as új gazdasági mechanizmust előkészítő és annak bevezetésében jelentős szerepet játszó Nyers Rezső. A rendszerváltozás ebben a vonatkozásban egy nagyon tudatosan végig vitt, előre eltervezett folyamat, amelyben a szereplők nyilvánvalóan tisztában voltak a kommunistának nevezett rendszer fenntarthatatlanságával, a piaci mechanizmusok gazdasági életből való teljes kiszorításának káros hatásaival, vagyis azzal, hogy a rendszer e tényezők következtében előbb vagy utóbb, de mindenképpen össze fog dőlni. Azaz minden lépés tudatos volt, és elsősorban a nemzetközi események függvényeként értelmezhető. Ezt támasztja alá számos tény is, elég, ha csupán a Gorbacsov által az 1987. júniusi SZKP KB ülésén elmondottakra gondolunk, ahol a pártfőtitkár végképp egyértelművé tette, hogy a Szovjetunió politikáját a „peresztrojka” és a „glasznosztj”, vagyis az átalakítás és a nyíltság határozzák meg. De ide sorolható még a *Társadalmi Szerződés* megjelenése, Grósz Károly miniszterelnökké választása, vagy a Magyar Demokrata Fórum megalakulása.

Ennek a nézetnek a meghatározó képviselője még Horn Gyula⁹⁸ és Pozsgay Imre is. Pozsgay több fórumon is kifejtette véleményét a rendszerváltozás körülményeiről és

⁹⁷ uo.

⁹⁸ Horn egy interjúban azt nyilatkozta, hogy a szuverenitás megteremtése érdekében tett lépések nem vezethettek volna eredményre a Szovjetunióban történt változások nélkül. *Vélemények a magyar külpolitikáról*, Katona Tamás, Horn Gyula, Szabó Miklós nyilatkozata Bede Ritának, *Társadalmi Szemle*, XLVI. évfolyam, 91/7, 9.o.

következményeiről, de mindig következetesen kitartott azon álláspontja mellett, hogy a rendszerváltozás – bár hibákkal – de megtörtént. „A rendszerváltást ugyanis nem a rákövetkező személyzeti politika, hanem a szerkezet alapján kell megítélni: a hatalmi rendszer alapvetően megváltozott, és létrejött egy többpárti versengésen alapuló demokratikus jogállami parlamentáris forma.”⁹⁹ „Nem hiszek a forogatókönyvekben. Nem a CIA és a KGB hozta meg a döntéseket a kelet-közép-európai népek feje fölött. A magyarországi rendszerváltók nagyon profin viselkedtek. Időben észrevették a Szovjetunió hanyatlását, vergődését, azt, hogy már a gorbacsovi reformok sem menthetik meg a genetikailag hibás rendszert.”¹⁰⁰ Pozsgay, mint az állampárt egyik meghatározó személyisége maga is részese volt az átalakulásnak. Azt, hogy az USA és a Szovjetunió „megegyeztek” Közép-Európa további jövőjéről, már 1989 novemberében tudta, még a november 6-i máltai nagyhatalmi csúcstalálkozó előtt, amikor személyesen járt Bush amerikai elnöknél.¹⁰¹ Ebből a két idézetből is világosan látszik, hogy nemcsak a különböző felfogást valló személyek között nem volt valamilyenfajta konszenzus, de az idő múlásával ugyanazok a személyek kezdtek mást gondolni a rendszerváltozás folyamatáról, a nagyhatalmak szerepéről.

Ennek a felfogásnak létezik egy elágazása is, amely azt mondja: a rendszerváltozás már a 70-es, 80-as években megkezdődött, de nem fejeződött be. Ennek a felfogásnak markáns képviselője Bogár László, közgazdász, az MDF, később az MDNP politikusa, 1998 és 2002 között a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkára, aki egyértelműen amellet tesz hitet, hogy a rendszerváltozás – ha egyáltalán beszélhetünk róla – 1990-ben nem elkezdődött, hanem lezárult. A kilencvenes évek történései, sőt valójában már 1989 is csupán „lejátszástechnika”; pusztán a technikai beüzemelése zajlik le annak a sajátos hatalmi térnek és intézményrendszernek, amely döntően az 1980-as években jött létre máig is feltáratlan, rejtett külső és belső alkuk során. Az 1980-as évek „titkos” rendszerváltozásának közvetlen előzménye azonban éppen az a komplex reprodukciós válság, amely végleg ellehetetleníti a keleti modernizáció szocietális újratermelési

⁹⁹ *A legnagyobb hazugság, Pozsgay Imre a rendszerváltás mulasztásairól és az MSZP meghódításáról*, Magyar Nemzet, 2007. június 16., 5. o.

¹⁰⁰ uo.

¹⁰¹ Pozsgay Imre: *A rendszerváltás (k)ára*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2003, 31.o.

bázisát.¹⁰² Ennek a gondolatmenetnek a megértéséhez szükséges néhány elengedhetetlen „adalék”. Bogár a szocializmus magyarországi történelmét egyértelműen egy tektonikai erejű összeütközésként írja le a nyugati és keleti modernizáció párttársadalmainak belső struktúrái között. Ez a két hatalmi elit feszül egymásnak az 1980-as években. Bogár a rendszerváltozást tulajdonképpen a keleti és nyugati modernizáció hívei közötti alternatíva utóbbi javára történő elmozdulásként írja le, és ennek fordulópontjaként Magyarországnak a Valutaalapba, mint új „szuverenitásgazdába” történő belépését láttatja. A gondolatmenetben kétségkívül van logikai rendezőelv, ez pedig egyértelműen a makrogazdaság. Ebben a gondolatmenetben a rendszer ellenzékének meglehetősen kis szerepe volt a rendszerváltozás véghezvitelében, annak pusztán szemlélője volt.

Összefoglalva elmondható, hogy a magyar rendszerváltozás egy előre nem látható és példanélküli nemzetközi történelmi változás része volt, és ebben a fenti elméletek mindegyike egyetért. A hatalmi-politikai és gazdasági tényezők együttesen, egymásra hatva vezettek el a szabad piacgazdaságon és demokrácián alapuló rendszer megteremtéséig.¹⁰³ A rendszer átalakítása azon terekben, amelyekre az államnak jogi-intézményi ráhatása volt, sikerrel zárult le. Ha azokat az alapvető tényezőket vesszük is csak figyelembe, amelyeket tényszerűen meg lehet állapítani, akkor bizonyosan leszögezhető, hogy a tervgazdasággal szemben ma egy piaci mechanizmusokon alapuló gazdasági szerkezetben zajlanak a gazdasági folyamatok, a magántulajdon elsőbbséget szerzett a köztulajdon felett és a bürokratikus koordinációt felváltotta a piaci koordináció, továbbá demokratikus keretek között zajlik a hatalomgyakorlás. 1990-ben – ahogy már említettem – számos dilemma megválaszolása várt az akkor formálódó politikai elitre. Többek között az a kérdés is, hogy mi történjen az állampárti struktúrákkal, mind anyagi, mind szellemi értelemben. Az ezzel kapcsolatos akkori közös döntések sok tekintetben bizonyára bírálhatóak, de ez nem a rendszerváltozás céljának, eredményének a megkérdőjelezését kell, hogy jelentse, nem annak az elhibázottságát mutatja, hanem a folyamatból szükségszerűen következő állapot

¹⁰² Bogár László: *Magyarország és a globalizáció*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 323.o.

¹⁰³ Ripp (2006) 5.o.

minőségét, vagyis a demokráciáét. Azaz nem a rendszerváltozás elmaradásáról beszélhetünk (ha egyáltalán), hanem az abból megszülető demokratikus berendezkedés egyes elemeinek rossz, vagy nem hatékony működéséről, és ez már egy egészen más kérdés. A történelemben semmi sem előzmény nélküli, így közelebb kerülünk a valósághoz, ha azt mondjuk: a rendszerváltozás egy folyamat volt, amelynek sem a kezdete, sem a vége nem köthető szigorúan egyetlen időponthoz, és döntő befolyást gyakoroltak rá a nemzetközi események. A rendszerváltozás és az országépítés egyetértésen alapult, 1989-ben sem volt s most sincs alternatív javaslat, hiszen a rendszerváltozás ellentéte a rendszert nem váltás állapota lett volna. Minden politikai erő piacgazdaságot, annak valamilyen formáját akarta¹⁰⁴, valamint célja volt Magyarország biztonságát a nyugati államok gyűrűjében tudni, és erre az Európai Közösség és a NATO nyújtotta az egyetlen valódi lehetőséget.

I.3.2 A nemzetközi környezet változása

Magyarország huszadik századi történelmét gyakran befolyásolták nagyhatalmi érdekek és határozták meg rossz külpolitikai döntések. Az első világháborút követő revíziós politikának a hitleri Németország oldalán való realizálása egyenesen vezetett el a világháború elvesztéséhez és a Szovjetunió befolyási szférájába kerüléshez, s a szovjet birodalom stabilizálódása nem hagyott kétséget afelől, hogy a hidegháborús nemzetközi rendszerben a magyar külpolitikának nem lesz széles mozgástere. 1947 után a magyar diplomáciának egészen az 1980-as évek elejéig nem volt semmilyen lényeges önálló, Moszkvával előre nem egyeztetett lépése, vagy ha volt is, csak akkor is súlyos gazdasági kényszerek következményeként. Ebben az 1956-os forradalom sem jelentett valódi változást. Bár az kétségtelen tény, hogy a Szovjetunió nem akart újabb felkelést és így mindent megtett azért, hogy ezt el is kerülje. Kádár 1956-ot követően sikeresen

¹⁰⁴ A piacgazdaság bevezetésének igénye szorosan összekapcsolódott a demokratikus átalakulással, bár annak formájáról nem volt közmegegyezés. Voltak, akik a kapitalizmus liberális/neoliberális formáját kívánták bevezetni a Washingtoni Konszenzus (liberalizáció, privatizáció, dereguláció) jelszavait hirdelve, mások a szociális piacgazdaság német formájában látták a felemelkedés zálogát, megint mások egy ún. harmadik útban, mint a globális kapitalizmus egyik alternatívájában hittek.

konzolidálta hatalmát úgy, hogy megpróbálta a magyar lakosságot anyagilag érdekeltté tenni a rendszer elfogadásában. Ezt azonban csak a korábbi szocialista elképzelésektől eltérő módon tudta megtenni úgy, hogy néhány piacgazdasági elemet is engedett belépni a rendszerbe. Kádár jól látta, hogy ha a magyarokat meg tudja győzni az elképzelései helyességéről, és ezt meg tudja tenni a szovjet vezetéssel is, akkor az általa irányított rendszer – ha szerény körülmények között is – hosszabb távon is fenntarthatóvá válik. Ahhoz azonban, hogy belpolitikailag szabadabb legyen a többi szocialista országnál, külpolitikájában maximális lojalitást kellett felmutatnia Moszkva irányában, ezt pedig Kádár minden fenntartás nélkül meg is tette.¹⁰⁵ Az 1968-as gazdasági reform, majd később a két olajválság hozta felszínre az MSZMP külpolitikájának gazdasági dominanciáját, vagyis a külgazdaságnak a hagyományos diplomáciai kapcsolatok feletti szupremáciáját. Ez a gondolkodásmód (természetesen megváltozott formában) – mint majd látni fogjuk – 1994 után visszatér és nem is nagyon változik egyetlen kormányzat alatt sem.

Már az 1960-as évektől megfigyelhetőek a magyar diplomácia fokozatosan erősödő nyugati nyitási törekvései. Ezen belül mindvégig különleges szerepe volt a magyar-osztrák és a magyar-nyugat német viszonyoknak. Az 1970-es évek második felétől egyre gyakoribbá váltak Kádár János találkozói fontos nyugati államok vezető politikusaival, (Bruno Kreisky, Willy Brandt, Helmut Schmidt, Francois Mitterrand, Bettino Craxi, George Bush, Helmut Kohl, Margaret Thatcher). A külügy a Kádár-rendszer egésze idején még a többi tárcához viszonyítva is rendkívül szoros pártirányítás alatt állt. A legtöbb döntés az MSZMP Külügyi Osztályán született, és korántsem csupán az elvi-stratégiai jellegűek. Még a diplomáciai küldöttségek összetételét és útvonalát is itt határozták meg, a Külügyminisztérium a legtöbb esetben valóban csak klasszikus végrehajtói feladatokat látott el. A külügyi osztály tevékenységét az illetékes KB- titkár

¹⁰⁵ A magyar külpolitikának a Kádár-korszakban is csakúgy, ahogy ezt követően, megvolt egy hármás célrendszere. Egyrészt az ország elkötelezett volt a szocialista rendszer fenntartása és ennek központja iránt, amelyhez lépéseiben alkalmazkodnia kellett. Másrészt azonban ott volt egy nagyon kemény korlátként az ország modern technológia iránti igénye, amely rákényszerítette a külpolitikai vezetést arra, hogy a lehetőségeken belül a lehető legtovább merészkedjen a Nyugattal való kapcsolatokban. A harmadik cél pedig az ország blokkon belüli mozgásterének szélesítése volt.

felügyelte, de maga Kádár János is igen szorosan rajta tartotta a szemét. Ezen kívül minden fontos külpolitikai döntést megvitattott a Politikai Bizottság is.¹⁰⁶ A Kádár-korszakban az utolsó évtizedet leszámítva nem volt önálló magyar külpolitika, az ugyanis szinte teljesen alá volt rendelve a szovjet birodalmi érdekeknek, melyek magyarországi érvényesítését a Varsói Szerződés katonai szervezete és a hazánkban állomásozó százezer szovjet katona garantálta. A külpolitikai önállóság a rendszerváltozást követő évek visszatérő vitatémája lett. Ezt a vitát el nem döntve megállapítható, hogy a magyar külpolitikát egyértelműen egy közvetítő szerep betöltésére irányuló törekvés jellemezte. Erről beszélt Békesi László is, amikor a külpolitika hídszerepét fogalmazta meg.¹⁰⁷ Ennek a típusú közvetítő szerepnek Magyarország esetében nem volt más valós értékű alternatívája. Ugyanakkor mivel a Szovjetunió nem volt képes finanszírozni a magyar gazdaságot, Gorbacsov hatalomra kerülésével pedig már nem is akarta, az országnak más külső pénzügyi források után kellett néznie. Ezek a források erőteljes elvárásoktól kísérve érkeztek Magyarországra, és minél több nyugati forrást volt kénytelen bevonni az ország a rendszer fenntartásába, annál jobban odakötötte magát a nyugati országok és pénzintézetek feltételeihez. Ez azonban fordítva is igaz volt. A külpolitikai nyitás lépései nyitották meg az utat a gazdasági kapcsolatok kiszélesítéséhez és minőségi változásához.¹⁰⁸

Az 1980-as évek második felében Magyarországon a politikai erjedést mindenekelőtt a világrendszerben és a nemzetközi politikában bekövetkező változások gyorsították fel. 1990-re a folyamat eredményeként megváltozott Magyarország függésének jellege, ez a tény pedig jelentősen hozzájárult a vezetők politikai és gazdasági mozgásterének megváltozásához. 1990 elején azonban még nem lehetett tudni, milyen irányt vesz a moszkvai peresztrojka, és hogy nem történik egy erőteljes fordulat a szatellit országok önállósodási törekvéseinek megakadályozására (tegyük hozzá, hogy ezt a Nyugat nem tudta és nem is próbálta volna megakadályozni), ezért a politikai vezetés óvatos volt és nem kezdeményezte a nyugati integrációs szervezetekhez

¹⁰⁶ Fülöp-Sipos (1998) 437.o.

¹⁰⁷ *A puha diktatúrától a kemény demokráciáig.*, szerk.: Balabán István és Szalay Antal, Budapest, Pelikán kiadó, 1994, 78.o.

¹⁰⁸ Ripp (2006) 76.o.

való csatlakozást. A Varsói Szerződés tagjaként helyes is volt kezdetben a semlegességben megjelölni a közvetlen külpolitikai célt, amely biztonságpolitikai és gazdasági értelemben fogalmazódott meg, nem hosszú távú stratégiai célként.

Nagy változást okozott a magyar külpolitikában az a tény, hogy szükség volt külpolitikára, annak sok tekintetben klasszikus értelmében. 1990 előtt a külpolitikának nem tulajdonítottak nagy jelentőséget. Két pólus, két világhatalom volt a nemzetközi rendszer két meghatározó résztvevője. Ebben a rendszerben a kisebb országoknak nem volt lehetőségük beleszólni a folyamatok alakulásába, Magyarország is ennek értelmében igazodott minden lépésében a Szovjetunióhoz, az Egyesült Államokat pedig inkább ellenségnek, mint együttműködő partnernek tekintette. Nagy változást jelentett, hogy 1981-1982 folyamán a Szovjetunió határozott ellenkezése dacára, „konzpiratív” módon, Kádár személyes irányításával érték el Magyarország csatlakozását a Nemzetközi Valutaalaphoz és a Világbankhoz.¹⁰⁹ Ez volt a magyar külpolitika első igazi önálló megnyilvánulása a második világháború befejezése óta. Magyarország a szovjet érdekszférában eltöltött idő alatt (az 1956-os forradalom időszakát kivéve) végig lojális volt a Szovjetunióval szemben, amivel elérte, hogy belpolitikailag függetlenebb volt, vagyis a viszonylagos belpolitikai függetlenséget külpolitikai lojalitással vásárolta meg.¹¹⁰

A rendszert 1987-1988-ig hatalmi politikai megfontolások tartották fent, gazdasági okai legkésőbb a hatvanas évek végére megszűntek. 1988-tól kezdve ennek a hatalmi politikának a látványos gyengülése idézte (segítette) elő a rendszerválságból rendszerváltozásba történő átmenet felgyorsulását. Az országban bekövetkezett változások egyik legfőbb előidézője tehát egyértelműen a nemzetközi viszonyokban végbemenő változás volt. Ez nem új keletű az ország, sőt a térség történetében sem, hiszen a világpolitikai körülmények és realitások mindig is döntő mértékben befolyásolták és alakították Kelet-Közép-Európa történelmét. Hogyan következhetett be mégis, hogy a Szovjetunió feladta szinte küzdelem nélkül azt a térséget, amelyet több

¹⁰⁹ Huszár Tibor: *Kádár János politikai életrajza*, 2. kötet, Szabad Tér Kiadó – Kossuth Kiadó 2003, 280-283.o.

¹¹⁰ Zellner–Dunay (1998) 75.o.

évtizeden keresztül erőszakkal kötött magához? A válasz a pártfőtitkár elképzeléseiben keresendő, mégpedig abban, hogy Gorbacsov mélységesen hitt a rendszer megreformálhatóságában.¹¹¹ Egyrészt nem gondolta, hogy a Szovjetunió a peresztrojka és glasznoszty által nem a reformok útjára lép, hanem egyenesen felbomlik, másrészt – ahogy erre Békés is rámutat¹¹² –, a Szovjetunió először került olyan helyzetbe, amikor már saját fennmaradása volt a tét.

A Gorbacsov-doktrína – azaz, hogy a Szovjetunió nem hajlandó beavatkozni a blokk országainak belügyeibe és az országok „önkényére” bízta a reformok bevezetését¹¹³, az addigi Brezsnyev fémjelezte álláspontot felváltva új helyzet elé állította a magyar külpolitikát.¹¹⁴ Az addig vitt közvetítői szerep leértékelődött, és helyét a minta (bezzeg) ország funkciója vette át. Számítani lehetett arra, hogy Magyarország a változásokban élen járó országgént precedenst teremt a többi szocialista ország számára, és ezzel mozdítja elő a rendszer felbomlását. A változás egyik előszele az 1987-ben bekövetkezett miniszterelnök váltás volt. Grószhoz nagy reményeket fűzött a Nyugat. Az a Nyugat, amely jelentős anyagi támogatást nyújtott már addig is az országnak, és amely a piaci reformok részleges bevezetését várta az új miniszterelnöktől. Grósz Károly tipikus pártkarriert befutó politikusa volt az MSZMP-nek, de releváns politikai elképzelésekkel nem rendelkezett, a későbbi miniszterelnökhöz, Németh Miklóshoz képest ez a különbség még feltűnőbb. Egyértelmű volt számára, hogy az ország szocialista tömbben tartásának nincs alternatívája. Ugyanakkor Grósz tisztában volt azzal a ténnyel is, hogy ha bármilyen változás mégis bekövetkezne az ország függőségi

¹¹¹ Az is fontos elem, hogy Gorbacsov számára a Szovjetunió külpolitikájában az Egyesült Államokkal való kapcsolatok léptek az első helyre, a korábbi felfogásban ellenben a szocialista táborral való kapcsolatok álltak ott.

¹¹² Vö.: Békés (2004) 291.o.

¹¹³ i.m. 275-281.o.

¹¹⁴ A külpolitika irányítói és az ellenzék persze a pozitív változások ellenére is folyamatosan figyelték Gorbacsov pozícióját. Ahogy fordítva a szovjet fél is állandóan figyelemmel kísérte a magyar változásokat. Egy 1989 februárjában készült elemzés (Bogomolov jelentés) azt valószínűsítette, hogy Magyarország szorosabb kapcsolatot épít ki a nyugati integrációs szervezetekkel, megvalósul a többpártrendszer, fokozatosan helyreáll a parlamentáris demokrácia, és a hanyatló, kiüresedő KGST-től és VSZ-től távolodva előtérbe került a semlegesség gondolata. In: *Rendszerváltás Magyarországon 1989-1990*, 13. sz. dokumentum, valamint Horváth István: *Európa megkísértése*, Láng Kiadó, 1990, 199.o.

rendszerében, az Egyesült Államok tartózkodó magatartást tanúsítana a kelet-közép-európai átmenet ügyében. Sőt jól látható volt, hogy Nyugat-Európa is hasonlóan fog reagálni. Ők sem számítottak ugyanis arra, hogy a kommunizmus teljes bukásához fognak vezetni az 1980-as évek második felében megindult változások, így mindent a szovjet vezetéssel fenntartott javuló kapcsolatoknak rendelték alá. Ez volt a stabilitás mindenáron való fenntartásának igénye. Az NSZK vezetése olyannyira komolyan vette ezt, hogy még 1989 nyarán is csak a rendszerváltozás elkerülésével tudta elképzelni Európa jövőjét.¹¹⁵

A valódi változást a magyar külpolitikában az 1988-as év hozta meg. Ahogy arról a bevezetőben már szó volt, a Szovjetunió és annak politikája jelentősen meghatározta a rendszerváltozás folyamatát. Nem lehetett 1989-1990 folyamán tudni, hogy mi fog történni, nem lehetett tudni, hogyan reagál majd a szovjet vezetés a magyar lépésekre. Ezt Martonyi János, akkori miniszter-helyettes, majd privatizációért felelős kormánybiztos a birodalom dilemmájának nevezte¹¹⁶, utalva arra, hogy a rendszerváltozás egyik kulcskérdése az addig mindent az ellenőrzése alatt tudó nagyhatalom korábbi csatlósai által tett lépéseire adandó várható reakciója volt. Még 1990 tavaszán is Magyarországon állomásozott a szovjet hadsereg 60 ezer katonája, vagyis beavatkozni, a folyamatokat megfordítani bármikor képes lett volna a politikai vezetés, jóllehet az egyezmény már megszületett a kivonásukról! 1989. február elejére vált világossá az MSZMP vezetői számára is, hogy hegemon szerepük nem tartható fenn tovább. A külpolitikai váltás mégis a nemzetközi politikában bekövetkezett változásokkal függött össze. Németh Miklós és Horn Gyula 1988 nyarán a KGST nyári prágai ülészakán megragadták az alkalmat, hogy nyilvánosságra hozzák a magyar álláspontot: tarthatatlan a helyzet, nincs kiút a KGST radikális reformja, a világpiaci árrendszer adaptálása és az egyes tagországok gazdasági rendszerének piaci átalakulása nélkül. Egyúttal jelezték, hogy a KGST tagság nem korlátozhatja Magyarországot

¹¹⁵ Békés (2004) 302.o.

¹¹⁶ Martonyi János: *A rendszerváltás külgazdasági és külpolitikai dilemmái*, Magyar Szemle, IV. évf. 6. szám, 1995. június, 562.o.

abban, hogy a Nyugattal keresse az intenzívebb kapcsolatokat.¹¹⁷ Vagyis a KGST-n és a Varsói Szerződésen belül az ország a saját mozgásterének kiszélesítésére törekedett és ez találkozott a nyugati politikusok elképzeléseivel is. Azt természetesen a politikai vezetés sem gondolta, hogy a KGST-ből, vagy a Varsói Szerződésből ki kellene lépni, sőt ezt akkor eretnek gondolatnak tartották.

1989 tavaszán az NSZK nagy erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy meggyőzze a szövetségeseket, elsősorban az Egyesült Államokat, vállaljanak nagyobb politikai és gazdasági szerepet a kelet-közép-európai átalakulásban.¹¹⁸ Többek között ennek folyományaként érkezett 1989 nyarán Magyarországra George Bush. A nyugati országok ugyanis húzódoztak egy nagyobb pénzügyi kötelezettségvállalástól, mondván a térség instabilitása jelentős kockázatokat rejt magában. Ezt erősítette a lengyel pozíció, a lengyelek ugyanis jelentős igényekkel léptek fel a nyugati pénzügyi körökkel szemben, amely óvatossá tette őket más államok, így Magyarország iránt is, amelynek nagy szüksége volt likviditása fenntartásához a döntően német kölcsönökre. Az amerikai elnök látogatása pénzügyi segítséggel nem járt, de politikai jelentősége annál nagyobb volt. Megnyitotta a kaput Nyugat-Európa többi országa előtt is. Az 1989-es év valódi, minden szempontból rendkívül nagy hatást gyakorló fordulópontja azonban nem ez, hanem az NDK-ból érkező menekültek kiengedése volt. Elsősorban ez határozta meg a világpolitika alakulását, és alapozta meg a magyar külpolitika későbbi hírnevét is. A vasfüggöny 1989. májusi lebontása, majd a több mint 250 ezer kelet-német „Flüchtling” kiengedése 1989. szeptember 11-én olyan lépés volt, amellyel Magyarország tovább erősítette a németekben már eleve meglévő szimpátiát az ország iránt. Az erről szóló titkos megállapodást 1989. augusztus 25-én kötötte meg a magyar, valamint a nyugat-német kancellár és külügyminiszter (Németh Miklós, Helmut Kohl, Horn Gyula, Hans-Dietrich Genscher), de a döntés bejelentése előtt a magyar fél tájékoztatta a szovjet vezetést.¹¹⁹ A két német állam közötti határok 1989. november 9-i megnyitásával

¹¹⁷ *Be kell illeszkedni a világgazdaság egészébe.* Beszélgetés Németh Miklóssal és Horn Gyulával, Népszabadság, 1988. július 7.

¹¹⁸ Horváth (1990) 198-199., 239.o.

¹¹⁹ Györffy Árpád beszélgetése Németh Miklós volt miniszterelnökkel, 2009.09.10., <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=INDEJS> (letöltve 2009. november 1.)

nemcsak a német újraegyesítés került a világpolitika napirendjére, hanem a kelet-közép európai országok átalakulásával elkezdődött a világ politikai térképének átrajzolása is. Mindezen változások egyik fontos oka a jelentősen átalakult Szovjetunió-beli helyzet volt, az akkori magyar külügyi vezetés érdemeként tudható be azonban, hogy felismerte és kihasználta a magyar külpolitika mozgásterének jelentősen kitáguló kereteit.

A nemzetközi környezet megváltozása új kihívások elé állította a magyar külpolitikát. A több mint negyven évig fennálló nemzetközi rendszer gyors összeomlása a világ minden táján érezhető változásokat hozott, nem kétséges azonban, hogy leginkább a volt szocialista országok külső és belső viszonyait változtatta át jelentős mértékben.¹²⁰ 1989/90 fordulója számos nagyon fontos változást hozott magával, és az már a kezdetekkor világosan látszott, hogy a kelet-közép-európai térség államaiban bekövetkező változások nem állnak meg a térség határainál. Megszűnt a kelet-nyugati szembenállás, 1991-re, a Szovjetunió megszűnésével összeomlott a bipoláris világrend, az a nemzetközi rendszer, amely addig minden érintett ország életét, lépéseit alapjaiban határozta meg.¹²¹

Az átalakulási folyamat lényege a gazdasági és társadalmi körülmények megváltozásában, az ezzel együtt járó „költségekben” ragadható meg igazán. Ezen körülményekhez ugyanis olyan várakozások, illúziók kötődtek, amelyek nélkül a folyamat és annak következményei sem érthetők meg. A várakozások a politikai elitben éppúgy megvoltak, mint a közvéleményben, és ennek a politikusok sok belföldi és nemzetközi fórumon hangot is adtak. Jeszenszky Géza a Magyar ENSZ Társaság előtt elmondott beszédében is kifejezte reményét, hogy „talán nagy elvárás az örök béke és az aranykor eljövételében bízni, de semmiképpen sem túlzás abban reménykedni, hogy a

¹²⁰ A Varsói Szerződés, a KGST, valamint a Szovjetunió megszűnésével sokak szerint nem stabilabb, hanem a korábnál kiszámíthatatlanabb biztonsági környezet jött létre. Amikor az 1989 utáni nemzetközi helyzetről esik szó, sokan használják az „új világrend” közkeletűvé vált kifejezést, de akad olyan is, aki inkább „új világrendetlenségről” beszél. Vö.: Richard Crockatt: *Theories of Stability and the end of the Cold War in: From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s* (szerk. Mike Bowker, Robin Brown), Cambridge University Press, 1993, 59. old.

¹²¹ A téma szempontjából fontos megemlíteni, hogy a kelet-közép-európai régió már nem olyan fontos, mint addig. A keleti blokk összeomlásával és az újraegyesült Németország létrejöttével a térség már nem frontvonal, inkább csak valamiféle senki földje.

21. század jobb lesz, mint a 20. volt”¹²². Maga Antall József is számos beszédében fogalmazta meg illúzióit, de a későbbi ellenzék külpolitikusai is hasonló véleményeket hangoztattak. Mindezek a várakozások több tényezőtől indultak ki.

Egyrészt a Nyugat hálás volt Magyarországnak az átalakulásban betöltött szerepéért, különösen az NSZK a berlini fal lebontásáért és az ország újraegyesítéséért, ezért több nyugat-európai politikus járult hozzá az országban már részben amúgy is meglévő várakozások felerősítéséhez, többek között az EK-ba történő gyors belépést illetően. Illetve e helyen pontosítanunk szükséges. Hans-Dietrich Genscher, akkori német külügyminiszter jelentette ki egy konferencián (és maga Kohl kancellár is számos alkalommal nyilatkozott így), hogy „a közép- és kelet európai demokráciák számára az Európai Közösséghez való csatlakozás történelmileg szükségszerű. Ezért mondja Németország ezen demokráciáknak: az EK minden európai demokrácia előtt nyitva áll.”¹²³ Időpontot azonban sem ő, sem más politikus nem mondott még ekkor, bár a német kormányban valóban azt gondolták, hogy Magyarország már 1995-ben az EK tagja lehet.¹²⁴ Ennek legfőbb oka tényszerűen a német újraegyesítésben betöltött szerep volt, a magyar politikai elit és a társadalom részéről pedig az a remény, hogy ezek az érdekek elegendőek lesznek ahhoz, hogy az ország a lehető leghamarabb a szervezet tagja legyen. Az évek múlásával azonban egyre inkább szembesülnünk kellett azzal a ténnyel, hogy az EK egyértelműen saját érdekeit veszi figyelembe a bővítéskor és inkább politikai, mint gazdasági szempontokat, vagy éppen történelmi érdekeket mérlegel. Az egyes tagállamok pedig döntően akkor járulnak hozzá az integrációs folyamathoz, ha attól gazdasági hasznot remélnek.

Másrészt külpolitikai értelemben a pártok között nem volt nagy különbség a kezdet kezdetén, amely azt a hitet erősítette, hogy a politikai elit ebben a kérdésben egységes

¹²² Jeszenszky Géza: *The 45th session of the UN General Assembly and the policy of the Hungarian government*, Current Policy, 1991/2, 1990. december 10.

¹²³ Hans-Dietrich Genscher: *Kooperative Sicherheitsstrukturen in Europa: Der Beitrag Deutschlands und Ungarns (Kooperatív biztonsági struktúrák Európában: Németország és Magyarország hozzájárulása*, beszéd a német-magyar fórum alakuló ülésén 1991. június 3-án, Budapesten), *Integration*, 14. évfolyam, 1991/3, 9-105.o.

¹²⁴ Zellner–Dunay (1998) 84.o.

lehet. Azonban minél több kihívás érte Magyarországot nemzetközi téren, annál több ponton mutatkozott meg a különbség.

A rendszerváltozás érdekes motívuma – bár ma már kevesen emlékeznek rá –, hogy az 1980-as évek végén politikai porondra lépő pártok nem gondolták, hogy Magyarországon az MSZMP ellenében választást lehet nyerni. A később megalakuló MSZP-vel¹²⁵ kapcsolatban is ez volt a közvélekedés, erről Antall is említést tett.¹²⁶ Megfogalmazódott az igény a többpártrendszer kiépítésére, a gazdasági szerkezetváltás szükségességére, a magántőkének a gazdasági folyamatokba történő bevonására, tehát a gazdasági és politikai élet pluralitásának megteremtésére, de a rendszerváltó pártok mindezt az állampárt hegemónikus hatalma és egy szabad választások révén létrejövő erős ellenzék koegzisztenciája mellett képzelték el. Ennek az ellenzéknek csak arra lett volna elegendő ereje, hogy az MSZMP kétharmados törvényeket ne tudjon a parlamentben megváltoztatni, mert csak feles többsége lesz.¹²⁷ Vagyis volt egyfajta kettősség a politikai gondolkodásban: többpártrendszer a hegemón párt részvételével, illetve kapitalista gazdasági szerkezet és többségi állami tulajdon együttélése.¹²⁸ Ez a kettősség jelent meg az európai integrációval kapcsolatban is. Jól érzékelteti ezt a gondolkodásmódot több elemző is. Hardi nem állít mást, mint hogy Magyarország gazdasági túlélésének, a tragikus lemaradás és elszegényedés megakadályozásának egyetlen módja az, hogy Magyarország minél szélesebb körben bekapcsolódik a nyugat-európai gazdasági integrációs folyamatokba, s olyan politikai feltételeket teremt, amelyek ezt minél jobban megkönnyítik. Az akkori közgondolkodásban azonban ez az integrálódás nem jelentette sem a Varsói Szerződésből való kilépést, sem a szerződéssel járó fő kötelezettségek teljesítésének megtagadását, bár természetesen belefért a Varsói Szerződés belső átalakításának, a szerződés újraértelmezésének a lehetősége, sőt ennek

¹²⁵ A Magyar Szocialista Párt 1989. október 7-én alakult meg.

¹²⁶ Antall József nyilatkozata az MDF II. országos gyűlését követően, Népszabadság, 1989. október 23.

¹²⁷ Vö.: kétharmados törvények számának emelése (pl. költségvetés), majd csökkentése az MDF-SZDSZ paktum során.

¹²⁸ Ez a gondolkodásmód 1990-re gyökeresen megváltozott, akkor már nem volt kérdéses, hogy egy szabad választások alkalmával az ellenzéki pártok bizonyosan megszerzik a parlamenti képviselői helyek többségét.

szükségessége is.¹²⁹ A felvetés egyébként nem egyedi, ez a kettősség nagyon is rányomta bélyegét az akkori viszonyokra. Ebben az értelemben az integrálódás nem jelentette volna a magyar politikai rendszer gyökeres átalakítását sem, bár természetesen nem zárta volna ki kategorikusan a politikai és intézményi szerkezet reformját. Az ilyen integrálódás olyan gazdasági viszonyokat – tulajdonviszonyokat, piaci szerkezetet, szabad tőke mozgást és valódi pénzviszonyokat feltételez, amelyek megteremthetők akkor is, ha a politikai vezetés fenntartja a szovjet–kelet-európai érdekkörhöz való kül- és katonapolitikai kötődést.¹³⁰ A gondolatmenet számos ponton hibás következtetésekre jut, és valójában nagyon messze állt a realitásoktól.

Az integrálódás legvalószínűbb formája egyébként az Ausztriához való kapcsolódás erősítése, az osztrák közös piaci csatlakozásra való felkészülés, az abból fakadó új követelményekhez való igazodás lett volna. E felfogás elfogadhatósága és érvényesítése mellett két fő érv szólt: az 1992-es évszámmal jelképezett nyugat-európai integráció gazdasági nagyhatalmi lehetőségeinek és felvirágzásának hosszú távú kilátása, valamint Magyarország hagyományos történelmi-kulturális-földrajzi, stb. európai kötődése. A magyar politika 1988 második felében igyekezett a külpolitika eszközeivel ezt a változatot előtérbe helyezni.¹³¹ Mindezt talán csak azért érdemes ideidézni, mert jól rávilágít arra a gondolatmenetre, amely oly jellemző volt az akkori értelmiségi elit körében, és amely a meglévő integrációs struktúra keretein belül, azok megreformálásával vélte megvalósíthatónak a válságból való kilábalást.

Második lehetőségként természetesen felmerült a nyugattól elzárkózó, a szovjet–kelet-európai térség és az ahhoz politikailag-gazdaságilag csatlakozható, Európán kívüli országok (nyersanyag-források) önellátására építő elképzelés is. A politikai stabilitás vs. gazdasági gyarapodás ellentétpárjának vizsgálata során az ország vezetése arra a következtetésre jutott, hogy a gazdasági fellendülés fontosabb szempont kell, hogy legyen a politikai stabilitásnál. Sőt a gazdasági konjunktúra a politikai stabilitás egyik fontos kritériuma. Az 1988-as magyar állapotokat tekintve látható volt, hogy egyik

¹²⁹ Hardi Péter: *Magyar változások és a nemzetközi környezet*, Magyarország politikai évkönyve 1988, DVD-ROM

¹³⁰ uo.

¹³¹ uo.

változat hívei sem rendelkeztek kellő befolyással és megfelelő hatalmi eszközökkel ahhoz, hogy tisztán érvényre juttassák elgondolásaikat. Magyarország pedig a rendszerváltozás után a nyugat-európai integrációs szervezetekhez történő csatlakozás útját választotta.

Az amerikai és az európai liberális elit mindig is hitt abban, hogy a világ rendje a bipolaritás után is a hatalmi politika realitásaitól függ¹³², a konzervatívok viszont azt hangoztatták, hogy a nemzetközi jog és az annak alapján létrejövő nemzetközi szervezetek a rend fő letéteményesei, vagyis el kell utasítani a hatalmi politikát.¹³³ Mivel kisebb államként a hatalmi politika befolyásolására nem sok lehetősége volt Magyarországnak, az EK/EU tagság éppen az ezen a területen meglévő hátrányt ellensúlyozhatja, azzal, hogy bár az ország befolyása még így is csekély marad, a párbeszéd, az együttműködés intézményesítésével legalább az ország méretének megfelelő érdekérvényesítő képesség biztosítható. Többek között ezért is lett az Európa-politika a magyar külpolitika egyik súlypontja. A bipoláris rendszer felbomlásával megszűnt a stratégiai stabilitásra, a klasszikus erőegyensúlyra épülő rendszer. Mivel a rendszer a katonai stabilitást tekintette fontosnak, minden energiát ennek a kiegyenlítésére fordított, ezzel párhuzamosan azonban a társadalmi-gazdasági egyensúlyt teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. A nyugati világ önszerveződésre épülő társadalma és gazdasága képes volt ezt megfinanszírozni, a kényszer-együttműködésre ítélt kelet-közép-európai országok, és maga a Szovjetunió azonban ezt egy idő után már nem volt képes fenntartani. A rendszer összeomlásának hatására megszűnt a nemzetközi kapcsolatok zárt rendszere, amelyben tényleges kooperáció csak a blokkokon belül valósult meg, és kialakult az Egyesült Államok dominanciájára épülő biztonsági architektúra. Ez azonban már nem feltétlenül katonapolitikai értelemben vett biztonság, sokkal inkább beszélhetünk egy gazdasági, társadalmi értelemben vett biztonságról.

Minden átalakuló kelet-közép-európai ország három, egymással összefüggő feladattal nézett szembe 1990-ben: (1) meg kellett változtatni a gazdasági és társadalmi

¹³² Vö. mikor kezdődött a rendszerváltozás?

¹³³ Joseph S. Nye: *What new world order?*, Foreign Affairs, vol. 71. no. 2 1992, 84.o.

viszonyokat és – tegyük hozzá – kezelni kellett az ebből adódó feszültségeket, (2) újjá kellett építeni a Nyugathoz való bi- és multilaterális kapcsolatokat, valamint (3) rendezni kellett az önállóvá váló közép-kelet-európai országokkal való viszonyt is.¹³⁴ Az első feladat tekintetében vitathatatlan tény, hogy a magyar lakosság már 1989 előtt bizonyos értelemben hozzá volt szok(tat)va a piaci gondolkodáshoz, számosan tanulhattak külföldön, akkor ellenségesnek minősített országokban, kapcsolatokat építhettek, míg ez más táboron belüli ország állampolgárai számára nem adatott meg. Ennek ellenére érdekes módon a feszültségek nem voltak kisebbek, mint a térség más országaiban. A szomszédos országokhoz fűződő viszony alakulása, valamint a később kitörő délszláv háború felerősítette azt a térségben amúgy is meglévő bizonytalansági érzést, amely a későbbi együttműködés folyamán megnehezítette az egymással való párbeszédet. Kétségtelen tény, hogy a külpolitikai triád (Kiss J.) legtöbb fejtörést okozó célja a határon túli magyar kisebbségek hátrányos megkülönböztetése miatt a szomszédáspolitikai lett. Számos feszültség forrása volt a magyar kisebbség helyzete már az 1980-as évek végétől kezdve, és ez végigkísérte a magyar külpolitikát az 1990-es évtizedben is. A kontinens nyugati feléhez fűződő kapcsolatok újjáépítése és ezen belül az EK-hoz való viszony megerősítése egyszerre jelentette a diplomáciai kapcsolatok gyors felvételének és ezen kapcsolatok szorosabbra fűzésének lehetőségét, valamint egy nehéz alkalmazkodási folyamat kezdetét. Erről a folyamatról lesz szó a következő fejezetben.

I.4 Magyarország és az Európai Közösség kapcsolatai 1990 előtt

Az Európai Gazdasági Közösség megalakulása a hidegháborús időszak egyik fontos állomása volt. Európa fejlett, nyugati demokráciái nemcsak gazdasági, de hatalompolitikai megfontolásokat is figyelembe vettek a szervezet megalapításakor. Nem is lehetett igazán számítani rá, hogy az EK és a KGST, vagy az egyes tagállamok között elindul valamilyen párbeszéd, bár a két szervezet egyes tagállamai között voltak – elsősorban kereskedelmi jellegű – kapcsolatok. Magyarország az EK megalakulását nem

¹³⁴ Zellner–Dunay (1998) 17.o.

látta olyan horderejűnek, amelyet valóban komolyan kellene venni, egyedül a megállapodásnak a vámunió kialakításával kapcsolatos gondolata váltott ki némi aggodalmat a magyar vezetésben.¹³⁵ Az első közös piaci lépés, amely Magyarországra is hatást gyakorolt, 1962-1963-ban történt. Ekkor az EK két intézkedést hozott, amely érintette a magyar érdekeket. Az egyik, hogy az EK a „nem a GATT alapelvein nyugvó külkereskedelmi rendszerű, kívülálló országokkal” folytatott kereskedelmében korlátozóbb volt, mint a nyugati országokkal szemben. Az állami kereskedelem esetében az EK részéről mindenekelőtt azt kifogásolták, hogy az állam állapítja meg az árakat. Így az állami vállalat önköltségen alul is eladhatja áruát, hiszen az állam a veszteségét megtéríti. Az alacsony exportárak a külföldi fogyasztó számára előnyösek voltak, hiszen szívesebben vásárol olcsóbb külföldi árut, mint drágább hazait. Káros volt ez azonban a külföldi ország termelőinek, akiket ez a versenyhátrány tönkretelített. Ha nem csupán egyes termelőkről, hanem egész ágazatokról van szó, úgy hátrányos lehet a külföldi nemzetgazdaság egészének is. Ezen indokok alapján az EGK alig változtatott a széles körben meglévő diszkriminatív mennyiségi korlátozásokon, mivel az állami kereskedelmű országokra vonatkozó kereskedelempolitikájával azok egységes fenntartása állt összhangban. Magyarország GATT-csatlakozásának ténye és annak feltételei nem szolgáltattak elegendő alapot ahhoz, hogy az EK Magyarországot a többi tervgazdaságú országtól bármilyen módon megkülönböztesse. A diszkriminatív mennyiségi korlátozások felszámolásának megtagadása, a GATT-beli kötelezettség jóhiszemű teljesítésének elmaradása a magyar-EGK kapcsolatok egyik kulcskérdésévé vált és több mint egy évtizeden át a közeledés egyik lényeges akadályát képezte. Mivel az EK a Magyarországgal folytatott kereskedelemben nem ugyanazokat a feltételeket biztosította, mint más országokkal szemben, Magyarország 1961-ben olyan vámtarifát vezetett be, amely alacsonyabb volt azokkal szemben, akik megadták a legnagyobb kedvezmény elvét, és magasabb azokkal szemben, akik ezt nem tették meg. A másik a közös agrárpolitika (KAP) bevezetése volt, amelyet először gabonára, baromfira és tojásra, valamint sertésre alkalmaztak. Később a KAP hatálya alá került a marhahús is, amelyben Magyarországnak komoly érdekei voltak, az ország EK-ba irányuló

¹³⁵ Izikné (1988) 15.o.

kivitelének domináns részét ugyanis ez tette ki. Lényeges lett volna ezért Magyarországnak megállapodást kötnie, de erre sokáig nem került sor, csak 1968-ban (július 18.) és akkor is csak a sertéshúsról vonatkozóan. Ez volt az első komolyabb kapcsolat a szervezet és Magyarország között. 1970. november 3-án az EK és Magyarország megkötötte a második úgynevezett árgarancia-megállapodást a magyar borexportra vonatkozóan.

Az 1950-es éveket követő évtizedekben a kelet-európai államok fejlett piacgazdasággal rendelkező országokkal való kapcsolatát a KGST és VSZ alapítószerződésai rendkívüli mértékben korlátozták. Ezek a szempontok döntően politikai indíttatásúak voltak. Az EK és a KGST egymáshoz való viszonyát 1958 és 1988 között a szembenállás és a kölcsönös el nem ismerés jellemezte. Ugyanakkor a KGST-nek az EK-hoz közelebb eső, nyugati perifériája, látva a nyugat-európai országok fejlettségét, igyekezett a politikai korlátok minimumát tiszteletben tartva a kapcsolatépítésben a maximumot elérni.¹³⁶ Lengyelország, Magyarország és Románia volt az a három ország, amely ebben a törekvésében a legmesszebbre jutott. A Szovjetunió ezt a folyamatot az 1970-es években már kénytelen volt eltérni, az 1980-as években pedig már a saját hasznára akarta felhasználni a szatellit országok ilyen jellegű kapcsolatait azzal, hogy a KGST-n keresztül ellenőrizni tudta a tagországoknak az EK-hoz fűződő viszonyát. A KGST egyébként nem volt más, mint egy hatalmas izolációs kísérlet arra, hogy elzárja a kelet-közép-európai országokat a nyugati technológiától és – ahogy ehhez Martonyi még hozzáfűzi – egymástól is.¹³⁷

A két szervezet, valamint annak tagállamai között az újabb kapcsolatfelvételre ún. kooperációk keretén belül került sor az 1970-es évek elején, amelyek nagyjából a beruházási javak importjára épültek. Ezek a megállapodások mentesültek a mennyiségi korlátozások alól, esetenként vám- és egyéb kedvezményekben részesültek.¹³⁸ Ezekkel a megállapodásokkal sikerült elérni azt, hogy 1973 végére kereskedelmi mérlegünk a

¹³⁶ Balázs (1996) 83.o.

¹³⁷ Martonyi (1995) 564.o. Ehhez még érdemes hozzátenni, hogy a KGST egyben a Szovjetunió gazdasági érdekeinek való alávetés eszköze is volt.

¹³⁸ Izikné (1988) 35.o.

Nyugattal szemben egyensúlyba került, az országnak nem volt adóssága¹³⁹, bár azt megelőzően ez az adósság és deficit még nem volt komoly. Szoros kapcsolat azonban soha nem jött létre a két szervezet között, a formálisra is igen sokat kellett várni. 1973 és 1981 között a KGST és az EK között nem volt érdemi kapcsolat. A KGST 1973-ban informálisan, nem hivatalosan kezdeményezte annak tisztázását, hogy az EK-ban van-e fogadókészség az együttműködést érintően, erre azonban nem érkezett érdemleges válasz. A két szervezet közötti kölcsönös kapcsolatkeresés intenzitására egyébként egy tényező gyakorolt döntő befolyást: a (világ)gazdasági környezet. Amikor a gazdasági viszonyok kedvezőek voltak, a két szervezet nem kereste a kapcsolatokat, hiszen elsősorban a saját piacán belül próbálta kezelni a kereslet-kínálat közötti eltérés okozta problémákat, amikor azonban a világgazdasági viszonyok kedvezőtlenebbé váltak, mindkét szervezet megpróbált lépéseket tenni a másik felé a közeledés jegyében. Ez utóbbit – a közeledést – szolgálta az 1974. évi megállapodási kísérlet az EK részéről. Mivel az EK kísérlete meglehetősen egyoldalú volt, és a KGST az EK közös kereskedelempolitikájának bevezetését nem volt hajlandó tudomásul venni, ez a közeledés sem vezetett eredményre.

A Magyarország és az EK közötti kapcsolatok első lépéseire – az EK-KGST viszonytól eltérően – a kereskedelem területén került sor úgy, hogy a magyar exportőr árgaranciát nyújtott az EK-ba irányuló termékekre (sertéshús, bor, sajt), amelyet megállapodásban rögzítettek, a kizárólagos magyar exportőr pedig kötelezte magát arra, hogy az EGK által meghatározott árszint alatt nem ad el. Cserébe az Európai Bizottság mentesítette a magyar szállítót a mindenkori pótlefölözések alól. Ennek a jelentősége inkább az EK számára volt kiemelkedő, a Közösség ugyanis már fennállása óta próbálta elfogadtatni magát a keleti blokkon belül, és ezzel a megállapodással ezt a célt teljesítette. Magyarország a kapcsolatfelvétel során igyekezett az EK-val való viszony politikai jelentőségét a Szovjetunió felé minimalizálni, a gazdasági hasznot pedig maximalizálni. Érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon nem először és utoljára él,

¹³⁹ i.m. 37.o.

élt illúzió külföldi partnereivel szemben. A magyar GATT-csatlakozás¹⁴⁰ egyes specifikumai is olyan illúziókat tápláltak Magyarországon, hogy az EK valamilyen pozitívan megkülönböztető, egyedi elbánást fog alkalmazni vele szemben. E föltételezés mind akkor, mind a későbbiekben tévesnek bizonyult.¹⁴¹ Magyarország és az EK között ágazati megállapodásokra tehát már a hetvenes évek végén sor került az acéliparban, a textiliparban, valamint a juh- és kecskehús szektorban, azonban ezen megállapodásoknak a jelentősége inkább politikai, mint gazdasági volt. Úgy emelték a kapcsolatok minőségét, hogy már nem egyes termékekre, hanem ágazatokra vonatkoztak. Ebben az évtizedben a magyar-EK kapcsolatok döntően multilaterális fórumokon (GATT, EBÉE) zajlottak. Az EK nem ismerte el az országot liberális gazdaságnak, amely természetesen nem is volt az. 1975-ben a Helsink-i konferencia záróokmányát az EK is aláírta, így mind a szocialista országok, mind a Szovjetunió is elismerte jogilag, ami nagy eredménynek számított. A záróokmány 2. kosarának továbbfejlesztése, vagyis az EK és a KGST államok közötti szerződéses kapcsolatok kiépítése tovább erősítette a nyugat-európai kapcsolatokat. Bár a hivatalos kapcsolatok ekkor még szűkre szabottak voltak, a magyar külkereskedelem mintegy 18-20 százaléka Európával, ennek 9/10-e nyugat-európai, jórészt közös piaci országokkal bonyolódott.¹⁴² Mindennek ellenére még az 1980-as évek végén is számosan elsősorban biztonságpolitikai problémaként tekintettek a közös piacra¹⁴³, és a szembenállást a gazdaságpolitikában és az ideológiában fellelhető különbségekkel magyarázták.

Az 1980-as évtized a nemzetközi politika szinte minden területén robbanásszerű változásokat hozott. A korábban meglehetősen merev, elutasító álláspontokat az együttműködésre való igény, a konfrontációt a kooperáció váltotta fel. 1984-ben a KGST vetette fel, hogy újra fel kell venni a kapcsolatokat hivatalos úton is, vagyis el kell kezdeni tárgyalni az EK-val függetlenül attól, hogy ez milyen területet érint, a válasz azonban elutasító volt. Korábban a KGST a kereskedelempolitika területén

¹⁴⁰ Magyarország az 1973. szeptember 9-én életbe lépő megállapodással csatlakozott az Általános Vámtarifá- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT)

¹⁴¹ Balázs (1996) 127.o.

¹⁴² Kiss J. László: *Európa európaizálódása – jelszó v. stratégia? Egy jelenség anatómiája*, Külpolitika, 1988/1., 88.o.

¹⁴³ Horn Gyula: *Magyarország és az európai együttműködés*, Külpolitika 1989/1, 7.o.

támasztott igényeket a közös piaccal szemben, de az 1980-as évek második felének enyhülési folyamata következtében a KGST bármilyen megállapodás megkötésére hajlandóságot mutatott. Az érdemi tárgyalásokra 1985-ig kellett várni, amikor is Gorbacsov került az SZKP pártfőtitkári székébe. 1985. június 25-én végül megszületett egy KGST-EK közös nyilatkozat, amely szerint "... a felek fejleszteni fogják az együttműködést az illetékességüknek megfelelő és a közös érdekeket képviselő területeken ...". Magyarország esetében 1983-1985 között kezdődtek meg egy átfogó, kétoldalú megállapodás megkötését célzó informális, majd szakértői tárgyalások az Európai Bizottság szakértőivel.

Ezeket a tárgyalásokat már 1979-től kezdődően szorgalmazták az MSZMP Központi Bizottságának Gazdaságpolitikai és Külügyi Osztályának reformer gondolkodású munkatársai. 1980 elején készült el egy tanulmány¹⁴⁴ a világ gazdaság helyzetéről, az EK rendtartásáról, Magyarország külgazdasági helyzetéről és az ezekre adandó magyar javaslatokról. Ennek az anyagnak a legfontosabb kitétele az a megállapítás volt, hogy Magyarország pozíciójának további romlását elkerülendő átfogó megállapodást kell kötni az EK-val. Ekkortól kezdődik meg a magyar diplomácia puhatolózása a nyugati országok irányában ennek a megállapodásnak a megkötése érdekében, elsősorban az NSZK-val, amely azonban a kedvező fogadtatás ellenére végül a nemzetközi helyzet kedvezőtlen változásai (afganisztáni bevonulás, lengyelországi helyzet) miatt türelemre intette a nyitási törekvéseket szorgalmazó magyar politikusokat.

Az EK felé való nyitást nem mindenki nézte jó szemmel. Az MSZMP konzervatív politikusai eretnek gondolatnak tartották a Közös Piaccaal való bárminemű együttműködést, ezért a Külkereskedelmi Minisztériumban egy olyan anyagot dolgoztak ki, amely a KB elképzeléseitől, amely a tudományos-technológiai együttműködésre helyezte a hangsúlyt, teljesen eltérő módon a mezőgazdasági termékekre javasolt megállapodást kötni. Ez egyértelmű jelzése volt annak, hogy a kormány egyes tagjai nem értettek egyet a nyitási törekvésekkel és nem akartak megállapodást kötni. Nagyon komoly ellentét alakult ki a kormány és a párt Központi Bizottsága között¹⁴⁵ a Nyugattal

¹⁴⁴ Horváth (1990) 22.o.

¹⁴⁵ i.m. 24-31.o.

való kapcsolatok kiépítésének ügyében. Az 1980-as évek tehát a két szembenálló fél küzdelmét hozta, jóllehet az EK-ban rendkívül befolyásos NSZK folyamatosan támogatásáról biztosította a közeledést kezdeményezőket. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a nyolcvanas években Németország már annyi hitelt adott Magyarországnak, hogy rendkívüli módon eladósodott az ország.

A kapcsolatokban áttörést az 1988-as esztendő hozott, amikor Grósz Károly váltotta Kádárt a pártfőtitkári poszton (1988 május), és Németh Miklós lett a miniszterelnök (1988 november), aki már a KB Gazdaságpolitikai Osztályán részt vett a megállapodás előkészítésében. Az áttörést az is elősegítette, hogy az NSZK ösztönzésére azok az országok is támogatni kezdték a kezdeményezést, amelyek korábban elzárkóztak a keleti országokkal való hivatalos gazdasági kapcsolatoktól.

I.4.1 Az 1988-as magyar-EK megállapodás

Az 1988. június 30-án Brüsszelben parafált, majd szeptember 26-án aláírt magyar-EGK kétoldalú gazdasági-kereskedelmi együttműködésről szóló megállapodással¹⁴⁶ kapcsolatos tárgyalások tehát már 1987 júniusában megkezdődtek, ezt megelőzően azonban már 1980 óta zajlottak informális és formális tárgyalások az EK és Magyarország között. Mi okozta akkor a megállapodás megkötésének csúszását? A válasz a magyar párt- és kormányzati tényezők véleménykülönbségében, valamint az EK döntéshozatali mechanizmusában, de elsősorban a Szovjetunió és a KGST tilalmában keresendő. Bár az Európai Parlamentnek az 1980-as években még nem volt akkora befolyása a Közösség életére, mint a 2000-es évektől kezdve, az Európai Parlament véleményét akkor is kikérte az Európai Tanács. A véleményt az ún. Zarges¹⁴⁷-jelentésben¹⁴⁸ hozták nyilvánosságra, amely nagyon sokat lendített a magyar törekvéseken. A 27 oldalas jelentés elismerte Magyarország történelmi szerepét a

¹⁴⁶ 88/595/EGK határozat, 1988. november 21., megjelent OJ L327/1.

¹⁴⁷ Axel N. Zarges, német politikus, az Európai Néppárt Csoportjának (Kereszténydemokrata Csoport) tagja volt 1984 és 1989 között.

¹⁴⁸ *Report drawn up on behalf of the Committee on External Economic Relations on trade relations between the European Community and Hungary*, European Parliament Working Documents, English Edition 1986-87, 21 April 1986 Series Documents A 2-28/86, 18.o.

Balkán fejlődésében, a meghozott gazdasági reformokat, a helsinki folyamatban játszott szerepét, az új választási törvényt és azokat a törekvéseket, amelyekkel Magyarország elismerni látszott az emberi jogokat. Az EP által elfogadott jelentés szerint az ország a szó klasszikus értelmében nem volt állami kereskedelműnek nevezhető, mert kereskedelmét fokozatosan liberalizálta, a vállalatokra nem vonatkoztak tervutasítások, azok önállóan gazdálkodtak, kibontakozóban volt a verseny, a magyarok általában szabadon utazhattak a nyugati országokba a többi szocialista blokkba tartozó országhoz képest. A jelentés hetedik pontja foglalkozik ténylegesen a magyar álláspont kifejtésével. Közismert törekvés volt, hogy Magyarország a GATT-megállapodás aláírása óta próbálta érvényesíteni azon igényét, hogy diszkriminációmentesen kereskedhessen az EK-val, hiszen ezt a GATT-egyezmény is kimondta. Miután az EK más álláspontot képviselt a vitában, Magyarország kétoldalú megállapodásban látta a megoldást. A jelentés egy fontos momentuma volt, hogy kinyilvánította: Magyarország nem kíván csak a KGST országokkal kapcsolatokat fenntartani, hanem el akarja foglalni helyét a világgazdaságban. Továbbá igent mondott a Magyarországgal folytatott kereskedelem liberalizációjára, egy preferenciális vámegyezmény megkötésére, egy graduális liberalizációra meghatározott agrártermékek körében, valamint gazdasági együttműködésre az EK és Magyarország között. 1986. június 1-jén az Európai Parlament plenáris ülés keretében vitatatta meg a Zarges-jelentést. Az elfogadott határozat azt indítványozta, hogy az EK Magyarországot sajátosságainak megfelelően, egyedileg kezelje.¹⁴⁹

A hivatalos tárgyalások tehát 1987. június 4-én kezdődtek meg az EK-val egy átfogó kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodás megkötéséről és 1988. június 30-án parafálták a megállapodást, amely december 1-jén lépett életbe. A Magyarország és az EGK közötti megállapodás a kereskedelemről, valamint a kereskedelmi és gazdasági együttműködésről mind Magyarországon, mind Nyugat-Európában jelentős visszhangot váltott ki.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Uo. 20.o.

¹⁵⁰ Izikné (1988) 84.o.

A megállapodás preambuluma a két félnek a gazdasági és politikai kapcsolatok továbbfejlesztésére vonatkozó szándékát fejezte ki. Továbbá azt, hogy a két fél a már meglévő multilaterális fórumok (GATT, EBEÉ) keretében fenntartott kapcsolatainak tiszteletben tartására és a kereskedelmi és gazdasági együttműködésben széleskörű együttműködésre törekszik.

Az első fejezet a kereskedelmi együttműködésben rejlő lehetőségek kiaknázásáról szól, úgy, hogy az aláírók a GATT szabályai szerint a legnagyobb kedvezmény elvét kölcsönösen biztosítják egymással szemben. Ez egy több évtizedig tartó vita végére tett pontot úgy, hogy a magyar fél által következetesen képviselt álláspontot kodifikálta. A megállapodásnak az igazi jelentősége azonban abban állt, hogy valamennyi termék kereskedelmére vonatkozott (kivéve az ESZAK alkalmazási körébe tartozó termékeket)¹⁵¹, ugyanakkor a már korábban megkötött megállapodásokat (textil, sertés, bor stb.), különösen az agrártermékek kereskedelmét nem érintette. (A magyar export szempontjából szinte ezek voltak a legfontosabbak). A megállapodás három fokozatban kívánta (1989. december 1., 1992. december 31. és 1995 végéig) megszüntetni a magyar árukra vonatkozó importkorlátozásokat.¹⁵² Mindkét fél vállalta a dömpingellenes szabályok betartását, vitás kérdések esetén a konzultáció szükségességét és annak kereteit, az ebből születő intézkedések (pl. időszaki korlátozások) végrehajtását, az információk kölcsönös hozzáférhetőségét, valamint azt, hogy mindent megtesznek annak érdekében, hogy a diszkriminációmentesség és a kölcsönösség alapján fejlesszék, bővítsék és diverzifikálják kereskedelmüket.

A gazdasági együttműködésről szóló második fejezet a gazdasági kapcsolatok fejlesztésén túl új beszerzési források és piacok megnyitásáról is rendelkezett, és támogatta vegyesvállalatok megalakítását, valamint az együttműködést különösen az ipar, a bányászat, a mezőgazdaság, az energia, a szállítás, az idegenforgalom és a környezetvédelem területén. Mindezt a megállapodás nagy általánosságban tette,

¹⁵¹ A megállapodást Magyarország csak az EGK-val kötötte, így az nem ölelte fel az ESZAK hatáskörébe tartozó árukat. A megállapodás szövege Izikné Hedri Gabriella: Egy megállapodás története, Magyarország és az Európai Közösség című könyvében található.

¹⁵² Mint később látni fogjuk, a Társulási Megállapodás megkötésére is hasonló szerkezetben kerül sor.

konkrét lépések megtételére nem tett javaslatot, kitért azonban arra, hogy ez a megállapodás nem korlátozza a bilaterális együttműködést az EK valamely tagállama és Magyarország között. Végül a harmadik fejezet egy Vegyesbizottság felállításáról rendelkezett, amelynek a kereskedelmi és gazdasági együttműködés területén alkalmazandó ajánlások kidolgozása volt a feladata.

A megállapodás nagy jelentőséggel bírt a magyar gazdasági élet számára. Azzal, hogy fel kellett számolni a kereskedelemben a mennyiségi korlátozások zömét, 1995 után pedig semmiféle korlátozás nem maradt életben, kivéve a vámokat és az agrártermékeknek az EK-be való bevitelét korlátozó intézkedéseket, a magyar külgazdaság-politika nagy eredményt könyvelhetett el. Már jól lehetett látni a gazdasági adatokon, hogy a Szovjetunióba és a KGST többi országába áramló magyar export folyamatosan csökken, a magyar gazdaságnak pedig égetően szüksége volt arra a technológiára, amelyet csak a nyugati országoktól kaphatott meg. A szerződés bátorította az EGK tagállamai és Magyarország cégeit közös vállalatok alapítására, licenc-megállapodásokra. Az EK Magyarország második legnagyobb kereskedelmi partnere volt a Szovjetunió után, ide irányult a magyar kivitel 18–20 százaléka, és onnan származott a behozatal 23–25 százaléka.¹⁵³

Összességében az értékeléshez mindenképpen szükséges hozzátenni, hogy a megállapodás alapvetően nem változtatta meg Magyarország helyét az EK külkapcsolati, külgazdasági rendszerében: még a lomói szerződés államainak járó preferenciákat sem kapta meg Magyarország, számos szektort különösen sújtó mennyiségi korlátozás (mezőgazdaság, textilipar stb.) érvényben maradt. Különösen akkor szembetűnő a megállapodás szűkkeblősége, ha figyelembe vesszük, hogy 1988 végére már mennyire előrehaladtak a magyarországi változások, 1989 pedig már az *annus mirabilis* éve volt. Olyan megállapodásról van tehát szó, amely fölött a megkötések is, de még inkább a hatályba lépésekor már eljárt az idő.

¹⁵³ 1985-ben Magyarország EK-ba irányuló exportjának részaránya 15.9 százalék volt, ez 1990-ben már 30.4 százalék. Forrás: *IMF Direction of Trade Statistics 1987-1990*

II. Az Antall-kormány Európa-politikája: a külpolitika renacionalizálásának kísérlete

A disszertáció egyik alaptétele, hogy a két egymást követő rendszerváltó kormány Európa-politikájában nem volt egyértelmű a folytonosság. Antall és kormánya (mivel esetükben jóval inkább történészek kormányáról beszélhetünk) egészen más okból volt elkötelezett az Európai Közösség iránt, mint a későbbi Horn Gyula vezette kabinet, és ez a későbbi eseményeket is meghatározta. Hiába hozott a Horn-kabinet hasonló intézkedéseket, ezek nem feltétlenül és minden esetben jelentenek folytonosságot a külpolitika egésze és ezen ága területén. Ezt a megállapítást érdemes megjegyezni, ugyanis a folyamatosság megszakadása a belpolitikai szempontoknak a külpolitikában való megjelenésére, illetve az egyes célkitűzések közötti egyensúly felbomlására vezethető vissza. A kormány integrációs politikájának ellenzéki megítélésében bekövetkező változás lassan jut el az antalli külpolitika számos elemének negatív minősítéséig, olykor totális tagadásáig. Horn Gyula, mint a Magyar Országgyűlés Külügyi Bizottságának elnöke 1991 nyarán még úgy nyilatkozott, hogy a kormány által szorgalmazott integrációs menetrend nem túlfeszített és nem a kormány hibája, hogy nem kerültünk közelebb a nyugat-európai integrációs szervezetekhez, hanem egyértelműen az EK-t „tette felelőssé” a késlekedésért.¹⁵⁴ Később, mint látni fogjuk, komoly változás állt be az ellenzék álláspontjában, jóllehet számos bizonyíték van arra, hogy folyamat elhúzódása politikai értelemben valóban az EK felelőssége volt.¹⁵⁵

A két kormányzati (törvényhozási) időszak összehasonlítása – bármennyire kézenfekvőnek hangzik is – sok tekintetben problematikus. A két ciklus kezdete is számos össze nem hasonlítható, eleve más feltételeket teremtő körülmény között zajlott le. 1990 a rendszerváltozás, a szabad választások, az első demokratikusan választott kormány, a gazdasági, társadalmi és politikai átalakulás első éve. 1990-ben

¹⁵⁴ *Vélemények a magyar külpolitikáról*, Katona Tamás, Horn Gyula, Szabó Miklós nyilatkozata Bede Ritának, *Társadalmi Szemle*, XLVI. évfolyam, 91/7, 11.o.

¹⁵⁵ Az 1990-es évek elejétől jól láthatóan két, egymással szemben álló gondolkodásmód nehezítette a folyamatot. Az egyik irányzat a biztonságra törekvés, a status quo fenntartásában volt érdekelt, a másik a kibővülés logikáját tette magáévá. Az első álláspont képviselője Jacques Delors, az utóbbié Hans-Dietrich Genscher volt.

Magyarország a térség átalakuló országai közül a legnagyobb figyelmet keltő állam, külföldi politikusok, diplomaták sora látogatja meg a kormányfőt és a külügyminisztert, nincs olyan fontos külföldi állam- vagy kormányfő, aki ne járt volna Magyarországon, vagy akit ne látogatott volna meg vezető magyar politikus.¹⁵⁶ Ez a diplomáciai aktivitás egyértelmű kifejeződése volt annak, hogy a szocialista rendszertől megszabaduló országok közül Magyarország játszotta a térségben az úttörő szerepet a politikai átalakulás terén.¹⁵⁷ Az 1994-es év a fenti szempontok alapján nem kiemelkedő, bár az tény, hogy az MSZP hatalomra jutása következtében nagyobb figyelem összpontosult az országra, hogy vajon az MSZMP utódjaként milyen irányvonalat fog képviselni a politikai célok és azok végrehajtása tekintetében. Összességében az a megállapítás helytállónak tűnik, hogy míg 1990-ben Magyarország újdonságnak számított és a külföldi politikusok nem csak a kormányfőhöz, hanem Magyarországra is jöttek, az 1994 utáni időszakban már jóval inkább csak az előbbiről volt szó.

Más volt a feladat 1990-ben azért is, mert akkor kellett kialakítania az országnak azokat az irányokat, amelyek a magyar külpolitika céljait voltak hivatva kijelölni a következő évtizedekre. Ez a három, korábban is említett cél nem jelentette azt, hogy Magyarország valami korszakalkotó külpolitikai újdonságot fedezett volna fel. Követte azokat az alapelveket, amelyeket minden kiegyensúlyozott kapcsolatokra törekvő ország elsőként vesz számításba. Először: minden ország a lehetőségeken belül törekszik a szomszédos országokkal a lehető legjobb viszonyt fenntartani. Ez egyrészt önmagában véve is elemi érdek, másrészt ebben az időben a magyar integrációs folyamat pozitív feltétele is volt. Másodszor: a sajátos történelmi következményekből adódóan törődnie kellett a kisebbségi létbe szorult határon túli magyar honpolgárokkal, amely az Antall vezette kormánynak közel is állt a szívéhez. Lehet ezt a kérdést figyelmen kívül hagyni, de a múltbeli tapasztalatok már megmutatták, hogy a kérdés tagadása nem válasz a problémára. Harmadszor: az 1980-as, 1990-es évtized oly mértékben gyorsította fel a

¹⁵⁶ A politikusok névsorát közli Jeszenszky Géza: *A magyar külpolitika fő irányai a század utolsó évtizedében*, in: Pritz Pál (szerk.) Sipos Balázs és Zeidler Miklós közreműködésével: *Magyarország helye a 20. századi Európában*, Tanulmányok, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 170.o.

¹⁵⁷ Ebből következően nem véletlen az sem, hogy a térség országai közül ide érkezett a legtöbb egy főre eső külföldi tőkebefektetés az évtized első felében.

globalizáció folyamatát, hogy ez szinte minden szereplőt (még magát az Egyesült Államokat is) valamilyen bi-, vagy multilaterális együttműködésre kényszerített. Az 1990-es évektől Magyarország számára is világossá vált, hogy egyedül egyetlen nagy szervezethez sem csatlakozva a perifériára sodródik (sodródhat), és hosszabb távon nem bírja majd a versenyt a többi térségbeli országgal sem. Azok az országok, amelyek nem rendelkeztek „különleges státusszal” (pl. Norvégia, Svájc), nem is teheték meg, hogy kimaradnak. Tehát a három cél részben a külpolitika kötelező részeleme, részben az ország helyzetéből következő adottság. Minden olyan lista, amely több kiemelt célt is tartalmaz, eleve magában hordozza annak a lehetőségét, hogy a lista egyes elemeire más hangsúllyal tekintenek az elveket elfogadó, de azok között súlyozó politikusok. Mind az Antall-, mind a Horn-kormányoknak megvolt a maga prioritása a célokon belül, az egyik esetben ez deklaráltan a határon túli magyarok hathatós támogatása, a másik esetben kinyilatkoztatás nélkül az integráció előtérbe helyezése volt. Az 1990 és 1998 közötti külpolitikát az elvi egyetértés jellemezte mindvégig. Egyetértés volt ebből következően az Európa-politika elveit illetően is, de a gyakorlati végrehajtás mindig hozott ellentéteket.

A (kül)politikai elemzések legizgalmasabb része az ellentétek és azok okainak feltárása. Sokan kárhozzatják a nem létező, vagy éppen nagyon éles politikai nézetkülönbségeket, jóllehet ez utóbbiak egy bizonyos mértékig inspirálóan hatnak a döntéshozatalban résztvevőkre. Sőt az érvek ütköztetése, a vita a sikeres politikai cselekvések egyik elengedhetetlen feltétele. A rendszerváltozás utáni két kormány között is számos területen volt nézetkülönbség, ezek egyik első megnyilvánulása a szocialista korszak által hátrahagyott külpolitikai örökség megítélésében volt tetten érhető, amely korszak részben formálója (policy maker), részben alkalmazója (policy taker) (Kiss J. László) volt a külpolitikai törekvéseknek. A szocialista rendszer külpolitikájának értékeléséről szóló vita két egymástól nagyon távol eső álláspont kifejtésévé alakult. A konzervatív álláspont szerint 1990 előtt Magyarország nem volt

szuverén ország, és mint ilyen, nem is lehetett szuverén, önálló külpolitikája.¹⁵⁸ A másik gondolati irányzat ennek éppen az ellenkezője. E szerint érvényesült bizonyos jellegű, részleges külpolitikai mozgástér a szocializmus éveit alatt is, de ez mindvégig korlátozott maradt, a lépések döntő részének Moszkvával történő egyeztetése a szocialista politikai berendezkedés elengedhetetlen része volt. A két álláspont között nem könnyű igazságot tenni, bár mind a kettőben van igazság. Tény, hogy nem lehet közös nevezőre hozni egymással a szocializmus évtizedeit, hiszen nem beszélhetünk homogén időszakról. Míg az 1947/1948 utáni korszak egy önálló lépéssel nem rendelkező magyar külpolitikának biztosított teret (1956 októberének néhány napját leszámítva), az 1970-es évek végétől a magyar külpolitikának egyre több önálló, olykor Moszkvával sem egyeztetett lépése volt a Nyugat felé. Az 1980-as évek tehát egészen más feltételeket nyújtott a külpolitika irányítóinak, a „szocialista szuverenitás” után részleges önállóságot élvezhetett a magyar diplomácia. Itt azonban a gazdasági és politikai szempontokat élesen külön kell választani. Az ország fizetőképességének fenntartása érdekében meghozott döntések esetében egyértelmű volt, hogy akár a Szovjetunió egyetértése, a vele történő egyeztetés nélkül is meg kell hozni őket, hiszen a rövidtávú pénzügyi kötelezettségek teljesítése az ország működőképességének egyik alapfeltétele volt. Az EK-val való kapcsolatok gazdasági dimenziója egyértelműen ide tartozott, hiszen ezek a kapcsolatok az EK egyes tagországaival folytatott tárgyalásokra is befolyással voltak, márpedig ezeken a tárgyalásokon sok milliárd márka folyósítása múlt. Az azonban egyértelmű volt, hogy politikai értelemben integrációs kapcsolatokról szó sem volt. Egyrészt azért, mert egy ilyen kérdésben ki nem mondott egyeztetési kényszer volt a szocialista blokkon belül (vagyis nem volt szuverén külpolitikai döntéshozatal), másrészt a vezető pozícióban lévő magyar politikai elit sem gondolkodhatott az EK politikai testületeiben való részvételben, vagyis a tagságban. Tehát Moszkva a gazdasági stabilitás fenntartása érdekében meghozott külpolitikai döntések esetében többször szemet hunyt a magyar

¹⁵⁸ A kommunista kormányokkal tárgyalt, minket pedig befogadott a Nyugat – Interjú Jeszenszky Géza külügyminiszterrel, in: *Metamorphosis Hungariae 1989-1994*. Kasza László interjúi. Századvég Kiadó, 1994, 170. o.

kezdeményezések felett, de ez sosem terjedt ki a politikai (ideológiai) alapon meghozandó döntésekre.

A másik terület, amely okot adott a nézetkülönbségre a KGST és a VSZ, valamint tágabb értelemben a szocialista rendszer intézményeinek felszámolásában az első törvényhozási ciklus alatt folytatott kormányzati politika volt. A konzervatív álláspont szerint nem következhetett volna be a rendszerváltozás, ha Magyarország és Lengyelország nem akarja olyan gyorsan és radikálisan felszámolni azokat a kereteket, amelyekben évtizedeken keresztül aktívan politizált, és amelyekben gazdasági és egyben biztonsági veszélyforrást látott. Ennek a gyorsaságnak a szükségességét kérdőjelezték meg egyes nyugati országok, amelyeknek egy része félelemmel tekintett a Kelet-Közép-Európában zajló tranzíciós folyamatokra. Ez a bizonytalanság abban is megnyilvánult, hogy nem egy nyugati politikus a rendszerváltozás elvetését is felvetette¹⁵⁹. A szocialista rendszer vezető (számos magyar és térségbeli) külpolitikusaik elképzeléseiben jóval inkább az a nézet dominált, hogy ezeket az intézményeket meg kell reformálni, vagy ha már a megszüntetésükkel kapcsolatban nemzetközi egyetértés körvonalazódott, akkor az lassan és megfontoltan menjen végbe. A folyamatok végül úgy alakultak, hogy ezek a szervezetek jogutód nélkül szűntek meg, a nézetkülönbségek azonban nem közeledtek egymáshoz.

Vita volt továbbá az egyes külpolitikai célok megvalósításában használandó eszközök vonatkozásában is. Ez magában foglalta a kilencvenes évek első felének egyik legkomolyabb ideológiai vitájává fajuló Horthy-korszak megítélését. Mivel olyan vita nyílt meg a korszakkal kapcsolatban, amelyben a politizáló elitek szinte semmilyen egyetértésre nem jutottak, a kérdés csak elmérgesítette a felek közötti viszonyt. Bár a vita ezen dimenziója nem közvetlenül érintette az Európa-politikát, közvetve erre a területre is negatív hatást gyakorolt.

¹⁵⁹ *Önigazoló jelentések: Magyarország és a Nyugat*, HVG, 2007. 41. szám

II.1.1 Európa-politikai alapvetés, az Antall-kormány kiindulópontja

Antall József¹⁶⁰ személyét, tevékenységét sokan sokféleképpen ítélik meg. Ennek a disszertációnak nem célja és tárgya az ő személyének értékelése, bár azt érdemes megjegyezni, hogy az idő múlásával a róla alkotott kép egyre inkább távolodik attól, amely végigkísérte politikai pályafutása (1990. május – 1993. december) alatt. A róla alkotott korabeli kép ellentmondásossága ellenére egy ténybeli megállapítás mindenképpen ide kívánkozik: Antall külpolitikai koncepciója, a kormányprogramba foglalt elképzelések olyan meghatározóak voltak, hogy azok a későbbiekben is kiállták az idő próbáját, vagy, ahogy Jeszenszky Géza fogalmazott: a magyar külpolitika alapvető irányát is máig hatóan kijelölte¹⁶¹ és egy olyan külpolitikai koncepciót alkotott, amelynek következményeit egyetlen politikus sem hagyhatta figyelmen kívül. Jelen dolgozat keretében néhány olyan – Magyarország és Európa számára is – meghatározó mozzanatot kívánok vizsgálni, amely az ő személyén keresztül jelentősen hozzájárult az integrációs törekvések sikeréhez és Magyarország elismertségéhez, a volt miniszterelnök teljes külpolitikai spektrumot felölelő munkásságának elemzésére és értékelésére nem törekszem.

Antall József kereszténydemokrata politikus volt, akinek jelentős szerepet játszott az életében a külpolitika, azt alaposan tanulmányozta, mélyreható ismeretekkel rendelkezett a nemzetközi folyamatokról. Ezt a tudását sokáig nem kamatoztathatta, majd 1989-ben hirtelen robbant be a köztudatba és mind az EKA, mind a NEKA munkájában komoly szerepet vállalt. A kerekasztal tárgyalások eredményeképpen egy kvázi új alkotmány született, bár ténylegesen csak a meglévő módosításában tudott megegyezni a NEKA. Az alkotmánymódosítással létrejövő közjogi berendezkedés kialakításában a magát mindig is konzervatív liberálisnak valló Antallnak jelentős szerepe volt. Ebben a politikai felállásban a külpolitika tényleges irányítója a

¹⁶⁰ Antall József életéről és politikusi pályájáról több mű is született, ezek a teljesség igénye nélkül: Debreczeni (1998); Rózsa – Jász (szerk., 1996); Révész (1995), Antall (1994), Jeszenszky, Kapronczay, Biernaczky (szerk., 2006), Marinovich (2003); valamint számos, a személyével és külpolitikájával foglalkozó tanulmány látott napvilágot.

¹⁶¹ Jeszenszky Géza: *Antall József, a külpolitikus*, Valóság, 2003. december, 1.o.

miniszterelnök lett. Ilyen passzus ugyan expressis verbis nincs az alkotmányban, de a politikai rendszer erős kancellári típusú berendezkedése magában hordozta a miniszterelnöki szerep elsődlegességét a döntéshozatalban. Ez a modern (nyugat-európai, angolszász) demokráciák korában nem meglepő, hiszen a kormány vezetőjének mindig meghatározó szerepe van a külügyek irányításában. Antall Európa- és világszerte elismert politikussá vált már az ellenzék pártjainak megalakulását követő időszakban, 1988-89-ben. Larry Eagleburger, az amerikai külpolitika akkori egyik legfontosabb személyisége például 1990-ben már így emlegette: „Kelet-Európa egyetlen nehézsúlyú politikusa.”¹⁶² (Ebbe a körbe tartoznak még mindenképpen Václav Havel cseh és Lech Walesa lengyel politikusok is.) Antall elismertsége a későbbiekben sem változott. Nem volt olyan lényeges, a térséget érintő nemzetközi konfliktus, amelyben ne kérték volna ki a véleményét, legyen szó akár az 1991-es Szovjetunióbeli eseményekről, akár a délszláv konfliktusról.¹⁶³ Ennek nagyon komoly oka volt az a tény, hogy Antall azon kevesek egyike volt, aki úgy viselkedett, mint egy profi nyugati politikus. A Nyugat tisztában volt azzal a ténnyel, hogy a régióban olyan viszonyok uralkodnak, amelyben az országok közötti feszültségek erősítésében „érdekelte” politikusok is hatalomra juthatnak (mint ahogy erre később nem egy példát láthattunk). Ez pedig a régió instabilitásához is vezethetett volna. Mindez egy olyan történelmi időszakban, amikor az Egyesült Államokat – mint az unipoláris váló nemzetközi rendszer uralkodó hatalmát – más gondok kezdték aggasztani, és az volt az előnyös számára, hogy Európa keleti felében biztos partnerekre találjon. Nyugaton tudták, hogy Antall személye biztosíték arra, hogy a valamennyi demokráciában elkerülhetetlen, gyakran igen súlyos konfliktusok a fiatal parlamentáris rendszert nem fogják a helyéből kidönteni.¹⁶⁴

Antall a nemzet iránt elkötelezett, keresztény-konzervatív családban nőtt fel, ahol a demokrácia, a humanizmus és a liberalizmus értékei is jelen voltak. Ebből következően politikai hitvallása is erőteljesen visszatükrözte ezt az értékrendet. Mindvégig kiállt a

¹⁶² uo. 74.o.

¹⁶³ Lásd: *Statement by the Government of the Hungarian Republic*, Sajtóközlemény, 1991/13., 1991. augusztus 22.

¹⁶⁴ Graf Otto Lambsdorf: *Írás* in: Jeszenszky, Kapronczay, Biernaczky (szerk.) (2006): *A politikus Antall József - Az európai úton*, Mundus, 150-152. o.

jogállam, a demokrácia mellett, a külpolitika hármasságát hosszú távú politikának gondolta. Ennek érdekében az antalli külpolitika első és legfontosabb, mindent meghatározó célja Magyarország szuverenitásának biztosítása volt. Ez a kitétel már a Nemzeti Megújulás Programja címet viselő kormányprogram Külpolitikával foglalkozó fejezetének első mondatában is megjelenik, és abban a külpolitikai kormányprogramban is első helyen szerepelt, amelyet a Külügyminisztérium készített el az 1990-es választásokat követően. Ez két, egymással párhuzamosan zajló, szorosan összetartozó folyamatot jelentett: egyrészt elszakadni a Szovjetuniótól, másrészt csatlakozni a nyugati integrációs szervezetekhez. Ezzel Antall mind biztonsági, mind gazdasági, mind politikai téren „be akarta biztosítani” Magyarország jövőjét. Antall mindemellett jól látta, hogy a gazdasági integráció, a Nyugathoz való csatlakozás nehézségekkel fog járni az ország számára. Ennek okát elsősorban a magyar történelmi örökségben és annak az európai szellemiségtől eltérő voltában látta: egyrészt a magyar hagyományoknak a nyugati tradícióhoz képest meglévő különbözőségében, amelyek inkább keletiesnek mondhatók, másrészt abban a mentalításban, amely Magyarországon az elmúlt évtizedek, évszázadok hódoltságai következtében kialakult. Tisztában volt azzal is, hogy az integráció nem mehet végbe egyedül, figyelmen kívül hagyva a régió érdekeit, a határon túli magyarok szándékait. Ezért Antall mindig is azt vallotta, és ezt a kormányprogram is tartalmazta, hogy a magyar külpolitika három kiemelt stratégiai célja nem lehet egymástól független, minden részelemnek támogatnia kell a másikat, mert minden kitűzött cél befolyással van a másokra. A (i) határon túli magyarok jogainak garantálása, (ii) a szomszédos országokkal való jó viszony és (iii) a nyugati integrációs szervezetekben való részvétel olyan hármasságot alkot, amelyek végrehajtása szoros koordinációt igényel és az egyes célok megvalósítása nem vezethet más célok elhanyagolásához. Továbbá – és ez sem elhanyagolható szempont – Antall hitt abban, hogy a demokratikus intézményrendszer kiépítésének legfontosabb lépéseit csak széles nemzeti konszenzussal lehet megvalósítani, tehát a politikai ellenfelekkel (MSZP, SZDSZ, FIDESZ) együtt kell működni. Azaz elképzelései szerint szükség volt egy

szakpolitikai koherenciára (egyensúly) és egy politikai konszenzusra való törekvésre is.¹⁶⁵

„Elsődleges cél, hogy mielőbb teljes jogú taggá váljunk, a lengyelekkel együtt vagy nélkülük.”¹⁶⁶ – hangzott az antalli kijelentés az Európa Tanácsi tagság kapcsán, hiszen úgy vélte: ez az a lépés, amely meg kell, hogy előzze az EK tagságot. Az 1949. május 5-én megalapított Európa Tanács laza, kormányközi együttműködés keretében jött létre és az Európai Unió létezése is arra a következtetésre épült, hogy az egymással addig folyamatos konfliktusban lévő országok képesek egymással párbeszédet folytatni, nézeteltéréseiket tárgyalásos úton rendezni, ehhez pedig az Európa Tanács nyújtott először fórumot. Az e szervezet által meghatározott elveket tehát minden országnak be kellett tartania. Később az Európai Unió is csak a teljes jogú ET-tagállamokkal kezdett tárgyalást. A Nyugat-Európában 1945 után végbement változások a győzteseket és veszteseket egyaránt rákényszerítették az együttműködésre és történelmi ellentétek meghaladására. Ezek a változások az egység gondolat térnyerését hozták magukkal. Ez a tény, valamint a diktatúrával szembeni euroatlanti összefogás, a NATO eredményessége ugyancsak meghatározó élmény volt az ifjú Antall életében.¹⁶⁷ A nyugati integrációs szervezetek fejlődését figyelemmel kísérők láthatták, hogy az EK alapításkori céljait messze túlhaladta a történelem. Antall is felfigyelt arra, hogy a német-francia tengely mentén szerveződő Közösség komoly kihívást jelent a KGST országok számára. Az 1970-es évek elejéig a nyugati fejlődéstől még teljesen le nem szakadt Magyarország¹⁶⁸ ekkorra már nem volt képes a fejlődés érdekében olyan erőforrásokat mozgósítani, amelyekkel meg tudta volna akadályozni az ország további lecsúszását, így az 1980-as években már következtetni lehetett arra, hogy az a gazdasági rendszer, amelyre az ország berendezkedett, nem lesz képes sokáig a megszokott életszínvonalat biztosítani a

¹⁶⁵ Lásd még i.m. 151.o.

¹⁶⁶ Bratinka József: *Antall József és az Európa Tanács*, in: Jeszenszky, Kapronczay, Biernaczky (szerk.) (2006), 43.o.

¹⁶⁷ Jeszenszky (2003) 5.o.

¹⁶⁸ Magyarország a két háború között is le volt szakadva a nyugati centrumtól gazdasági, politikai és szociális téren egyaránt. 1945 után gazdasági téren gyors modernizáció történt, szocialista módra, ez a gyors növekedés törött meg a hetvenes évek elejétől.

lakosság számára, így előbb-utóbb nyitni kell majd a Nyugat felé, ki kell törni a regionális zártság állapotából.

Az 1990 márciusában lezajlott választásokat az Antall József vezette Magyar Demokrata Fórum (MDF) nyerte meg.¹⁶⁹ A választási kampány során a gazdasági helyzet nehézségei miatt is kevés szó esett külpolitikáról, nemzetközi kapcsolatokról, de ha szóba kerültek az ország külügyei, azok általában a sikeres Európai Közösségről és az ahhoz történő lehető leggyorsabb csatlakozásról szóltak. A magyar külgazdasági, külpolitikai gondolkodásnak (az MSZMP, majd a későbbi MSZP politikusainak kivételével) 1990-ben nagyon határozott elképzelése volt, hogy a KGST-t mint szervezetet és mint kereskedelmi rendszert is meg kell szüntetni. Nincs szükség folytonosságra, átmeneti időszakra, egy lazább kooperáció létrehozására (erről Horn Gyula egészen másként vélekedett¹⁷⁰). Ennek a gondolatnak a megerősítéseként volt értelmezhető, hogy a KGST és a Varsói Szerződés megszüntetése körül állandó egyeztetés volt a kelet-közép-európai országok között.¹⁷¹ Az Európa- illetve euroatlanti politika tekintetében nem volt dilemma a kormánykoalíciók belül. Evidencia volt a magyar politikai vezetés és az ellenzék és a magyar közvélemény számára, hogy nincs más út, mint a nyugati integrációs törekvések megvalósítása.

Az MDF választási programja és a kormányprogram is világosan és egyértelmű módon fektette le Magyarország külpolitikájának és ezen belül Európa-politikájának alapelveit. A május 22-én benyújtott dokumentum három nagy részre osztott, Külpolitika címet viselő fejezetének első része (Külkapcsolataink) Magyarországnak az Európai Közösséggel való társulásával, majd a később elérendő tagsággal foglalkozott, és már az első mondat az Antall által is oly sokszor emlegetett szuverenitást hangsúlyozta: „A Magyar Köztársaság független, a nemzeti érdekek elsőlegességén alapuló külpolitikát folytat, melynek célja nemzeti szuverenitásunk teljes

¹⁶⁹ A három párt (MDF, FKGP és KDNP) koalíciós megállapodásán alapuló kormányt és programját 1990. május 22-én mutatta be Antall az újonnan megválasztott Parlamentnek.

¹⁷⁰ Horn Gyula: *Helyünk a térségben*, Európai Szemle, 1. évf. 1. sz. 1990, 49.o.

¹⁷¹ Martonyi (1995) 565.o.

helyreállítása”.¹⁷² Mindezek mellett alapvető igényként került bele a programba a kiegyensúlyozott nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó megjegyzés, vagyis, hogy a három stratégiai célnak egyenlő súllyal kell érvényesülnie, a fő cél azonban az euroatlanti értékközösségbe való betagozódás volt. „Országunk nemzeti céljai és érdekei megkövetelik, hogy a lehető legrövidebb időn belül szervesen kapcsolódjunk az európai integrációs folyamatokhoz. Ennek kulcskérdése az Európai Közösséghez való viszony... Minden reményünk megvan arra, hogy ez 1995 körül megvalósuljon.”¹⁷³ Ebből az igényből több következtetés is levonható.

A magyar társadalom jelentős része – és ez alól a politikai elit sem volt kivétel, sőt talán még táplálta is – illúziókban ringatta magát.¹⁷⁴ Azt gondolta, hogy a kapitalizmus és a demokrácia megszületésével, valamint a hozzá szorosan kapcsolódó intézményrendszer kialakításával és egy kis erőfeszítéssel egyszerre a nyugat-európai országok életszínvonalán találjuk magunkat. Ez az illúzió a politikai elit egy jelentős részében is felfedezhető volt, és ez nemcsak naivság, vagy a nyugat-európai politikai viszonyok nem ismeretéből adódó hiányosság következménye. Nem egyszer fejezték ki az EK tagállamok politikusai, hogy a térség országainak és elsősorban Magyarországnak rövid időn belül lehetősége lesz teljes jogú taggá válni a szervezetben. Antall József miniszterelnökként is sok csalódás érte ebben a vonatkozásban. „1989/90-ben olyan kitörő lelkesedéssel és örömmel fogadták őt az európai intézmények, fórumok, hogy tényleg azt gondolták, megvalósítható az, amit Kohl kancellár egyszer egy könnyelmű pillanatban úgy mondott, hogy 1995-re Magyarország az Európai Unió tagja lehet. Antall számára nagyon rossz érzés volt, hogy az európaiak nem élnek kellően a lehetőséggel, illetve nincs meg bennük az a nagyvonalúság, ami korábban néhány állam

¹⁷² *A Nemzeti Megújulás Programja* (1990) 177.o.

¹⁷³ uo. 178.o.

¹⁷⁴ Ahogy Balázs fogalmazott: „Az 1990-es évtized küszöbén a rendszerváltás nyomán olyan hit támadt, hogy a politikai elszigeteltség feloldódásával egyszerre mind a gazdasági periférizálódás is megszűnik, hiszen fő okai, vagyis a rendszerbeli különállás és a más katonai-gazdasági szervezethez való tartozás gyorsan letűntek. Ez a várakozás azonban nemcsak rövid, hanem középtávon is hamisnak bizonyult.” Balázs Péter: *Európai egyesülés és modernizáció*, Osiris Kiadó, 2001, Budapest, 52.o.

felvételénél még jelen volt”.¹⁷⁵ Nemcsak Magyarország félt a szovjetunióbeli visszarendeződéstől, hanem Nyugat-Európa is. Továbbá a nyugati országok a kelet-közép-európai térség országainak leszakadásától, perifériára sodródásától is tartottak.¹⁷⁶ A félelem abból a feltételezésből táplálkozott, hogy a rendkívüli gazdasági helyzet alááshatja a kialakulóban lévő demokratikus intézményrendszer stabilitását, amely a szocializmus irányítóinak újbóli megerősödéséhez és/vagy a nacionalizmus felerősödéséhez vezethet a térségben. Amint ez a félelem – legalábbis a restaurációt illetően – elmúlt, a Nyugat már kevésbé volt elkötelezett a gyors csatlakozást illetően. Pedig általános volt az igény politikai és értelmiségi körökben is, hogy a Nyugatnak aktívan kell elősegíteni az átalakuló országok problémáinak kezelését.¹⁷⁷ (Ez azonban nem jelentette azt, hogy az új demokráciáknak azonnal szabad bebocsáttatásuk lenne az Európai Közösségbe, sem 1992-ben, sem kicsivel később.) Több racionális magyarázat létezik ennek alátámasztására, de az mindenképpen lényeges, hogy a térség kormányzatai és közvéleménye az integrációs tagsággal együtt járó lehetőségeket tekintette a gazdasági átalakulás végérvényes megszilárdításának leglényegesebb zálogának. A térség szereplői hittek a gyors csatlakozásban, mert részben azt gondolták, hogy a tagság gyors elérése visszafordíthatatlanná teszi a térségben zajló folyamatokat, és éppen ez az EK elsődleges érdeke. A Nyugat azonban főként az 1991-es orosz puccs után, de főként a Szovjetunió 1991 decemberi széthullása után „megnyugodott” és már nagyobb érdeke fűződött az átalakulási folyamat kiszélesítéséhez, horizontális kibővítéséhez, vagyis minél több országnak az átalakulási folyamatba történő bevonásához, mint a transzformációs folyamatban már előrehaladott országok átalakulásának elmélyítéséhez.

¹⁷⁵ *Interjú Jeszenszky Gézával, az Antall-kormány külügyminiszterével, http://antalljosef.hu/interju_Jeszenszky.htm (2008. március 9.). Itt talán Görögország, vagy Portugália említhető meg.*

¹⁷⁶ Erről lásd bővebben: Gati (1990) 129-145. o., Davidson (1990) 275-283. o., valamint a periferizálódás veszélyeiről Balázs (2001) 51-55. o.

¹⁷⁷ Így vélekedik erről Gati is említett cikkében. (*It would seem obvious that active Western engagement on behalf of a democratic east-central Europe is now needed. The task is to help convert freedom and independence into democracy.*) Gati (1990) 143.o.

A kormányprogram ismertetésekor, valamint annak vitájában a kijelölt miniszterelnök a történelmi pillanathoz méltó elemzést adott a magyarországi helyzetről és az elérendő célokat négy alapelvben foglalta össze.¹⁷⁸ Ebben megerősítette a parlament elé beterjesztett kormányprogramban foglaltakat, és komoly gondolatokkal egészítette ki azt: „A kormány célja a tagság elnyerése az Európai Közösségben, az elkövetkező évtized során. Ehhez átalakulásokra van szükség, hazánkban csakúgy, mint az Európai Közösség szerkezetében, s ez utóbbi nyilvánvalóan függvénye a napjainkban megindult nagy európai átrendeződésnek is. Mint átmeneti megoldást azonban örömmel vesszük a társulás lehetőségét.”¹⁷⁹ A kormány elkötelezettségét azzal is hangsúlyozni kívánta, hogy külön alapelvként foglalkozott Magyarország integrációjának kérdésével, nem kevés időt szánva a célok ismertetésére: „az új kormány európai kormány lesz a szónak nemcsak földrajzi értelmében...Most vissza akarunk térni az európai örökséghez, de egyben mindazokhoz az újabb értékekhez is, amelyet Európa az elmúlt 40 év alatt, a második világháború szörnyű élményei és tapasztalatai nyomán és után alkotott meg”.¹⁸⁰ A kijelölt kormányfő az európaisággal kapcsolatban mindig igyekezett két momentumot egymástól jól elkülöníteni. Az egyik az európai értékek visszaemlése a kormányzati politikába és azok hathatós képviselése, a másik az országnak a közösségi struktúrákba történő intézményi, szervezeti integrálódása. „Az európaiság másik kérdése a visszatérés a kontinens történelmileg megbontott egységébe. A kormány elkötelezi magát az európai integráció gondolatának. Az integráció első fejezete a szabad Magyarország felvétele lesz az Európa Tanácsba...”¹⁸¹ Továbbá nem volt olyan részterülete az expozéknak, amelyben ne került volna szűkebb vagy tágabb értelemben említésre Európa, illetve a Közösség szerepe, legyen az akár a mezőgazdaság, a foglalkoztatás, a biztonságpolitika, a külkereskedelem, a kisebbségek helyzete, vagy éppen a regionális együttműködés területe. Antall a külpolitika legjelentősebb területének Európát tartotta. Ezt döntően a tradíciókkal magyarázta, de azt is hangsúlyozta, hogy Európa dominanciája a

¹⁷⁸ Négy alapelv: a kormány a szabadság, a nép, a gazdasági fordulat kormánya, valamint európai kormány kíván lenni.

¹⁷⁹ *Miniszterelnök-jelölti expozé a Magyar Országgyűlésben*, 1990. május 22., Országgyűlési Napló 1990-2006, in: Magyarország politikai évkönyve 2006 DVD-ROM

¹⁸⁰ uo.

¹⁸¹ uo.

külpolitikában nem áll ellentétben az atlanti együttműködés, vagyis az Egyesült Államokhoz való viszony megerősítésének gondolatával.

A kormányprogram vitájában érdekes módon a vezérszónokok¹⁸² egyike sem érintette a külügyi fejezetet, ami önmagában is meglepő, ha azt vesszük alapul, hogy egy teljes orientációváltás ment végbe a külpolitikában, mind annak elveit, mind pedig céljait tekintve. A május 22-én kezdődő és 23-án folytatódó ülésen azonban többen¹⁸³ is hozzászóltak a külpolitikai fejezetről szóló vitához, legtöbben azonban a Varsói Szerződésből való kilépéssel, szomszédságpolitikával, valamint a határon túli magyarok ügyével foglalkoztak. Kovács László későbbi külügyminiszter is nagyon általánosan fogalmazta meg véleményét a programmal kapcsolatban, jóval inkább egyetértését hangsúlyozva és kiemelve a hat parlamenti párt külpolitikai gondolkodásának egybeesését. A kormányprogramról szóló kétnapos vita után 1990. május 23-án a magyar Országgyűlés 218 szavazattal, 126 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta a kormányprogramot és egyben Antall Józsefet az alkotmány szerint a Magyar Köztársaság miniszterelnökévé is megválasztotta¹⁸⁴.

A kormány jelentős kihívásokkal nézett szembe a politikai stabilitás megteremtése során. Fel kellett számolnia a diktatúra által hátrahagyott régi politikai és bürokratikus struktúrákat, miközben a létrejövő új rendszer konszolidációjával kapcsolatos feladatokat is rá hárultak. Mindezt úgy kellett megtennie, hogy számtalan – korábban már említett – illúzió rabja volt a magyar társadalom. Az az igény, hogy Magyarországnak minél hamarabb a nyugati integrációs szervezetekben van a helye, azt az érzetet erősítette, hogy az országnak a lehető leggyorsabban adaptálnia kell a nyugati gazdasági, politikai és jogi mintákat annak érdekében, hogy mielőbb taggá válhasson, és hogy ezzel megakadályozza egy esetleges visszarendeződés lehetőségét.¹⁸⁵ A kormány

¹⁸² dr. Kónya Imre (MDF), dr. Tölgyessy Péter (SZDSZ), Pozsgay Imre (MSZP), dr. Torgyán József (FKGP), dr. Orbán Viktor (FIDESZ), dr. Keresztes Sándor, (KDNP), dr. Fodor István (független)

¹⁸³ Szent-Iványi István (SZDSZ), dr. Karcsay Sándor (KDNP), Kovács László (MSZP), Katona Tamás (MDF), Hegedűs István (FIDESZ)

¹⁸⁴ Magyar Köztársaság Alkotmánya 33. § (1) 3. pont

¹⁸⁵ Ezt nevezte Ágh Attila kényszerített demokratizálódásnak (forced democratization). Attila Ágh: *The Paradoxes of Transition: The External and Internal Overload of the Transition*

elsődleges feladata volt tehát egy új, szakmailag kompetens és megbízható közigazgatás megteremtése, amely képes ennek a feladatnak megfelelni, és olyan vezetőket találni, akik ezen körülmények között is nyitottak az együttműködésre, még akkor is, ha ideológiailag nem azonos platformon vannak a kormánykoalícióval. Antall előtt is világos volt, hogy nem fog minden vezető pozícióra olyan személyeket találni, akik korábban ne vettek volna részt a Kádár-korszak közigazgatásának irányításában, tehát meg kellett fontolni annak a lehetőségét, hogy a szocializmus éveiben az államigazgatásban tapasztalatokat szerzett köztisztviselőket is bevonják a kormányzati munkába. Minden kormány számára fontos a megbízhatóság és lojalitás, a vezető pozíciók betöltése pedig bizalmi feladat. A konzervatív-liberális értelmiségiek száma azonban korlátozott volt, így a kormány a régi rendszer képviselőit is bevonta a kormányzati munkába. Ahhoz képest, hogy rendszerváltozás zajlott Magyarországon, az elitcsere nem öltött nagy méreteket. Az MDF 1989-es programjában világossá is tette, hogy „elutasítja a bosszúpolitikát, és számít mindazoknak a szakértelmére, akik tudásukkal a demokratikus Magyarországot akarják megteremteni.”¹⁸⁶ Így a magyar külügyminisztérium állománya sem változott meg nagy mértékben 1990-ben, csak a következő években.¹⁸⁷ Az 1990-es választásokat követő kormányzati struktúrában két minisztérium volt hivatva szolgálni a külpolitikai intézményrendszert: a Külügyminisztérium és a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma (NGKM). Előbbi a hagyományos diplomáciai feladatokkal, utóbbi a külgazdasági ügyek vitelével lett megbízva, így a diplomáciai kirendeltségeken is megjelent a „kettős hatalom”. Bár az NGKM megszüntetése és a két minisztérium feladatainak egyesítése többször felvetődött, erre csak a kormányváltást követően került sor.

A kelet-közép-európai országok EK-hoz történő csatlakozása annyira egyértelműnek tűnt, hogy annak okait egyik politikai oldal sem kutatta igazán. Ennek döntően az volt az oka, hogy Magyarországra éppúgy hatást gyakoroltak a Közösség

Process, The Journal of Communist Studies and Transition Politics, Vol. 10, No. 3, 1994, 15-17.o.

¹⁸⁶ *A Magyar Demokrata Fórum programja*, Magyarország politikai évkönyve 2006 DVD-ROM

¹⁸⁷ Meiszter Dávid – Dunay Pál: *Sikerek és kudarcok között, Magyar külpolitika 1990-1994*, Társadalmi Szemle, XLIX. évfolyam, 94/8-9, 36.o.

döntései, intézkedései, amelyeket kívülállóként nem volt módja befolyásolni. „A kormány célja az ország integrációja, vagy inkább reintegrációja Európába a művi és kikényszerített izoláció után, és ennek legfőbb útja az Európai Közösség.”¹⁸⁸ A kormány álláspontja világosan kijelölte azokat az kereteket, amelyek behatárolták az integrációs folyamatról alkotott elképzeléseit. Ez több pontban foglalható össze:

- Európa megosztottságának felszámolása
- A szocialista rendszer politikai és gazdasági struktúráinak felszámolása
- A határok átjárhatóságának növelése
- Integrált piacgazdaság
- Közös kulturális és politikai értékek

Mást és mást jelentett azonban ez az egyes kormánytagok számára. A közgazdász végzettségű és a kormányban is gazdasági területet felügyelő Kádár Béla egyértelműen a modernizációt társította a Közösséghez, csakúgy, ahogy a jogász Martonyi János, míg a történész külügyminiszter, Jeszzenszky Géza biztonsági és politikai motívumokról beszélt több helyen is. A Horn-kormány tagjaival szemben a miniszterelnök, a külügyminiszter ritkán, vagy szinte soha nem beszéltek modernizációról, a folyamatnak jóval inkább az integrációs, politikai unióval kapcsolatos vonatkozásait emelték ki, és többnyire ők nyilatkoztak a csatlakozás lehetséges időpontjáról is. Az egyik – már említett – illúzió abban öltött testet, hogy Magyarország az átmenetben, illetve a német egység megteremtésében játszott szerepénél fogva a gyors csatlakozásra van predesztinálva, amelyet ezen túl még a nyugati politikusok egy része is folyamatosan lebegtetett. Így fordulhatott elő az a helyzet, hogy a külügyminiszter maga nyilatkozott egy 1995-96-os csatlakozásról. Ezt az álláspontot később módosította, amikor szoros kapcsolatok szükségességéről beszélt, és a csatlakozás lehetséges időpontját az 1990-es évtized végére prognosztizálta. A későbbi fejezetekben elemzett társulási szerződés tárgyalásainak elhúzódása és nehézségei azért elég világosan megmutatták, hogy semmi esetre sem lehet majd gyors bővítésről szó, és az évtized vége lehet az első reális időpont. Több

¹⁸⁸ Géza Jeszzenszky: „*Unwilling to take no for an answer*”, Current Policy 16/1992, 1.o.

nyugati politikus is attól tartott, hogy egy korai bővítés sokszerű következményekkel járna a Tizenkettek gazdasági számára, ez pedig politikailag is könnyen eladható és népszerű álláspont volt a tagországok közvéleménye felé, jóllehet a félelem nagy részben alaptalan volt. A társulási szerződés ugyanis már – a mezőgazdaság kivételével – egy teljes szabadkereskedelmi övezet létrehozását eredményezte, és nem is járt a tagállamok versenyképességének „összeomlásával”. Az Antall- és később a Horn-kormány is világos iránymutatást kívánt kapni az EK/EU-tól elsősorban a belépés feltételeinek megfogalmazása kapcsán. Ez elég nagy elvárás volt az akkori viszonyokat tekintve, hiszen a Közösség számos problémát látott a térség országaival való együttműködésben. Ez részben a mezőgazdaság, a strukturális alapok felhasználása, a munkaerő és a tőke szabad áramlásának kérdéseit érintette. Ezek voltak azok a területek, amelyek nagy terhet róttak volna az EK-ra, és lelassították volna a mélyülési folyamatot, amelynek egyértelműen elsődleges prioritása volt a közösségen belül.

II.1.2 A magyar integrációs stratégia kezdetei, az Európa-politika kihívásai és az arra adott válaszok

A kormány kezdetektől fogva lefektetett néhány alapelveket, amelyhez a kormányzati ciklus alatt tartotta magát. Ilyen volt a nemzeti érdekek határozott képviselőre vonatkozó számos utalás, hiszen minden külpolitikai cselekvés a nemzet számára fontos érdekek képviselőjéből indul ki. Az érdekek nem önmagukban léteznek, azokat az ország számára rendelkezésre álló viszonyrendszer formálja, amelyben a huszadik század utolsó harmadában a nemzetközi viszonyok voltak talán a legjelentősebbek. Magyarország számára pedig a nemzetközi kapcsolatokban a Nyugat és benne a Közösség jelentette a leglényegesebb dimenziót. Ebből a nemzeti érdekből következett az integrációs politika kiemelt szerepe, ezen belül is a csatlakozás mielőbbi lebonyolítása. Az EK az 1987-es török jelentkezés kapcsán világosan kinyilvánította, hogy az egységes piac megvalósítása a Közösség elsődleges érdeke, ennek megvalósulásáig, tehát 1993. január 1-jéig egyetlen új tagság iránt folyamodó jelentkezővel sem bocsátkozik tárgyalásokba. 1992 végére ez a helyzet még inkább egyértelműbbé vált, amikor a Maastrichtban megtartott Európai Tanács a tagországok

közötti együttműködés szorosabbá tételével világossá tette, hogy az európai kontinensen bekövetkezett, mégoly lényeges változások sem hagyják eltéríteni a szervezetet az elmélyítési folyamat felgyorsításától. Más szóval a szervezet nem volt hajlandó a saját integrációs lendületét lassítani azért, hogy ezáltal növelje a periféria felzárkózási esélyeit.¹⁸⁹ Az Antall-kormány hivatalos állásfoglalásaiban nem látott ellenmondást a bővítés és az elmélyítés között.¹⁹⁰ Mind a két folyamatot kiemelt jelentőségűnek vélte, sőt az elmélyítést azért is különösen fontosnak, mert annak politikai dimenziója, a közös kül- és biztonságpolitika Európa biztonságát és stabilitását is erősíteni volt hivatott. A magyar külpolitikai gondolkodásnak több évszázadon keresztül állandó eleme volt, hogy a Nyugatot támasznak tekintette a közép-európai térség biztonságának megteremtésében, ezért Antall az európai integrációban az ország biztonságának kérdését ugyanolyan jelentősnek gondolta, mint a politikai és a gazdasági együttműködést.¹⁹¹

Az új tagok befogadásának kérdése mindig szorosan összekapcsolódott az EK bővülési kapacitásával. Az ezzel kapcsolatos viták kezdetben az elmélyülés folyamatát látták veszélyeztetve az új tagok által. Ez fokozatosan átalakult és helyét a Közösség mezőgazdasági és strukturális politikájával kapcsolatos félelmek vették át. Az is felmerült a vitákban, hogy a döntéshozatal során az újonnan érkezők a régi tagállamokat leszavazhatják, a munkaerőpiac megnyitásával Nyugat-Európát olcsó munkaerő árasztja el. Látható volt, hogy az új tagállamok befogadása a költségvetéssel kapcsolatos tényezők esetében elég nagy terhet róna a tagországokra, elsősorban természetesen a nettó befizetőkre, akik ezeknek a költségeknek a viselését időben mind jobban ki akarták tolni. A tagok mindössze azt felejtették el, hogy ezek a politikák éppen azért jöttek létre, hogy az elmaradottabb térségek fejlődését elősegítsék. Számos tanulmány a kibővítés ellenérveként azt is felvetette, hogy miért kellene olyan országokat befogadni a

¹⁸⁹ Balázs Péter: *Mozgásban az európai integrációs térkép*, XLVII. évfolyam, Társadalmi Szemle, 1992/4, 52.o.

¹⁹⁰ A mélyülés-bővülést Balázs Péter áldilemmának tartotta. Vö.: Balázs Péter: *Hamis és valódi kérdések az európai integrációról*, Külgazdaság, 1993/3

¹⁹¹ Vö: Granasztói György: *Felvetések az elmúlt másfél évtized magyar külpolitikai gondolkodásával kapcsolatban*, in: Pritz Pál (szerk.) Sipos Balázs és Zeidler Miklós közreműködésével: *Magyarország helye a 20. századi Európában*, Tanulmányok, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 2006, 172.o.

Közösségbe, amelyek az egymás közötti együttműködésre sem képesek, vagy éppen egymással rossz viszonyt tartanak fenn. A magyar kormány világossá tette, hogy a regionális együttműködés semmiképpen nem lehet alternatívája az integrációnak, bármennyire is fontos akár a visegrádi országok kooperációja, akár a CEFTA, jóllehet az EK előszeretettel hivatkozott az új demokráciák közötti együttműködésre, mint a tagsághoz vezető út potenciális előfeltételére, vagy az út gyorsabb megtételére. A kormány mindig úgy gondolta, hogy az integráció egyetlen megtestesítője az EK és ezért annak fejlődésében mindenki érdekelt. A régió országait mind egy kalap alá venni nem lehetett csak azért, mert a rendszerváltozás előtti negyven évet azonos politikai berendezkedésben töltötték el. Eltérő történelmi fejlődésű, eltérő identitású országokról lévén szó, eltérő motivációk és együttműködési képesség jellemezte ezeket az országokat, így azok együtt történő kezelése nem volt indokolt.¹⁹²

A többsebességes Európa gondolata sosem volt a csatlakozó országok, így Magyarország érdeke sem. Tény, hogy Maastricht szentesített bizonyos diverzifikációt, de ennek alapvetően nem politikai, hanem gazdasági okai voltak. Egyrészt nyilvánvaló volt, hogy a Közösség olyan célokat is kitűzött maga elé, amelyeknek objektív okok miatt a tagországok nem azonos módon tudtak megfelelni, erre legjobb példa a közös valuta kérdése lett. Másrészt a világgazdaságban bekövetkező változásokkal, a globális folyamatok térhódításával csak egy, a kihívásokra érdemben reagálni képes Európa vehette fel a versenyt. Ezért a többsebességes Európa kérdése szorosan összekapcsolódott az elmélyülés-kibővülés problematikájával. Mind a két folyamat eszköz volt a globális versenyképesség fenntartásának és javításának érdekében folytatott küzdelemben. Magyarország jó érzékkel vette észre, hogy az EK a kibővítést is versenyképességi eszköznek tartja, vagyis sem az elmélyítés, sem a többsebességes Európa megjelenése nem a csatlakozás alternatívájaként, hanem a Közösség megerősítésének szándékával került a politikai napirendre. Az Magyarországnak is érdeke is volt, hogy egy dinamikus fejlődési pályán lévő Unióhoz csatlakozzon, hiszen

¹⁹² Az 1990-es évtized első felében nem is tekintették egyetlen csoportnak ezeket az országokat, Magyarországról, Csehországról és Lengyelországról beszéltek úgy, hogy ezek lehetnek leghamarább tagok. Ez a kép változott meg az évtized második felére.

ebből a magyar állam is többet profitál. Továbbá az integrációs folyamat korábbi tapasztalataiból is látni lehetett, hogy a mélyítés és bővítés viszonya többé-kevésbé stabilnak volt mondható. A kibővítést mindig megelőzte egy elsősorban intézményi reformokban testet öltő elmélyülési folyamat, és ez adott lehetőséget arra, hogy a Közösség új tagok befogadására alkalmassá váljon. Így a magyar álláspont mindvégig arra koncentrált, hogy a bővítésnek mihamarabb utat nyitó politikát folytasson, de azt nem állította élesen szembe a mélyítési folyamattal.

A Mag-Európa fogalmat az 1994-ben közzétett Lamers-Schäuble jelentés¹⁹³ fejtette ki első alkalommal. Az elképzelés Németországot állította modellként Európa számára, a német—francia együttműködéssel együtt, amely mellett néhány további tagállam képezte volna az együttműködés magját, amelyek nem intézményesített formában egyeztették volna lépéseiket, hogy meghatározzák az Unió kívánatos fejlődési irányát. Ennél kibővítettebb, de nagyon hasonló elképzelés látott napvilágot 1993-94 táján, amikor Edouard Balladur, akkori francia miniszterelnök, egy Figaro-beli cikkében (1994. augusztus 30.) fejtette ki álláspontját a többsebességes Európáról. Balladur három koncentrikus körre osztotta fel a kontinenst: mindenekelőtt szükség van egy gazdasági szervezetre, amely minden európai tagállamot magában foglal, ez lenne az egységes piac. Az Európai Unión belül létezne egy kemény mag, ahol a tagállamok katonai és monetáris kérdésekben működnének együtt szorosabban, a harmadik körben helyezkednének el az EU-n kívüli országok. A francia politikus ezzel a tervvel vélte feloldhatónak a bővítés és elmélyítés kapcsán szembenállókat.

A magyar álláspont mindig is világos volt abban a tekintetben, hogy a csatlakozás feltételének nem egy meghatározott állapotot kell tekinteni, hanem egy folyamatot. Az nyilvánvaló volt, hogy a közösségi jog átvétele nem lehetett vita tárgya, ez minden korábbi bővítési körnek alapfeltétele volt. Vagyis nem az integrációérettséget, hanem egy sikeres fejlődési folyamatot kell figyelembe venni a teljes jogú tagságról szóló döntés meghozatalakor. Nem lehet szó egy köztes állapot létrehozásáról, amely kicsit több mint a társult jogi státusz, de mégsem jár a teljes tagság minden hozadékával.

¹⁹³ *Überlegungen zur europäischen Politik*, <http://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf> (letöltve 2007. március 22.)

Egyrészt, mert ennek nem volt közösségi jogi alapja (bár ez az akkori hangulatban még akár könnyen megteremthető is lett volna), másrészt mert a kormány ezt nem tartotta elfogadható megoldásnak. Az sem volt teljesen elfogadható opció – bár az ezzel kapcsolatos ellenmondásokra korábban már utaltam –, amit a franciák javasoltak, miszerint a bővítésre csak akkor kerülhet sor, ha azt megelőzi a szervezet elmélyítése a Maastrichtban elfogadottak alapján. E szerint a csatlakozni kívánó országoknak egy olyan Európára van szükségük, amely képes az újonnan érkezők befogadására anélkül, hogy ez bármilyen nehézséget támasztana a tagok számára. Paradox módon éppen maga a mélyülési folyamat tette még vonzóbbá a Közösséget a tagjelöltek számára azzal, hogy egyre több területet érintő és szorosabb együttműködésnek nyitott utat az élet legkülönbözőbb területein.

Az EK ki nem mondott álláspontja a bővítést illetően egyrészt reálpolitikai, másrészt gazdasági okokra volt visszavezethető. A magyar gazdaság a szocialista tervgazdaság következtében – mint arra korábban már utaltam – olyan válságba került, amelyet a Közösség nehezen tudott volna felvállalni. A csatlakozás korábbi időpontjára vonatkozó – elsősorban német részről elhangzó – ígéretek is csak a magyar gazdasággal kapcsolatos információhiányból származtak. Nyilvánvaló volt, hogy Magyarországnak a németek hálásak voltak az újraegyesítés során játszott szerepéért is, de az idő múlásával ez a lelkesedés alábbhagyott.

„Kedvezőtlen s elvi kérdéseket felvető eltérés (a korábbi külpolitikai vonalvezetéshez képest – KCs) az, hogy a jelenlegi külpolitika nem képes különleges, egyedien magyar módon hozzájárulni az európai politikához. A korábbi „magyar út”, a szocializmus felszámolása, a kelet-közép-európai országokban bekövetkezett változások nyomán már nem jelent különlegességet. A keleti tömb szétesésével eltűnt az a vonzerő, amellyel Magyarország rendelkezett. Azt is be kell látni, hogy az a sajátos hídszerep, amelyet a még kommunista, de már demokratizálódó Magyarország játszott a Nyugat és a Szovjetunió között, s amely a magyar külpolitika egyedi sajátosságának egyik eleme volt, ma már szintén megszűnt”¹⁹⁴ – írta Hardi Péter. A sajátos „magyar út” elmúlásának ilyen értelmezése nem egyedi, 1990 folyamán a keleti piacok összeomlásával, de

¹⁹⁴ Hardi (1990) 407.o.

legfőképpen más, a nemzetközi közösség számára fontosabb események bekövetkeztével valóban csökkent Magyarország jelentősége a nyugati döntéshozók szemében.¹⁹⁵ Érdekes azonban ez a gondolatmenet, mert bizonyosan nem állítható, hogy Magyarország ne játszott volna különleges szerepet akár még 1990-ben is, vagy az azt követő években a térségben. Ilyen következtetés levonása alig néhány hónappal a választások után több mint elhamarkodott, egy ilyen kijelentés megalapozottságához bizonyosan több időre van szükség. Másrészt fontos megjegyezni azt is, hogy éppen a magyar politikai vezetők voltak azok, akikhez a nyugati politikusok fordultak valamilyen helyi vagy regionális konfliktus esetén, tőlük kért helyzetelemzést és tanácsot a nyugati (sőt keleti) politikusok nagy része, akár a Szovjetunió felbomlásának időszakában, akár a délszláv válság idején.

A rendszerváltozás felértékelte Kelet-Közép-Európát és benne Magyarországot is, a térséggel szemben érezhető volt egy felfokozott várakozás. Ez a várakozás kezdetben magában foglalta az átalakuló országok gyors reintegrációját, ez azonban alapvetően a régióval szemben meglévő alapvető tudatlanságból származott, és ezt 1991-1992-re a piacgazdasági átalakulással és a világgazdasági alkalmazkodással kapcsolatos aggodalmak váltották fel Keleten és Nyugaton egyaránt.¹⁹⁶ A magyar gazdaság állapota és az ezt szorosan meghatározó európai gazdasági dekonjunktúra sem adott okot az optimizmusra az 1990-es évek első harmadában. Mivel az elvi kormányzati álláspont egyértelmű volt az EK-hoz való közeledést illetően, csak a „hány évre vagyunk a tagságtól” kérdése merült fel egyre gyakrabban. Abban a kérdésben, hogy a csatlakozás elsődleges prioritás, nemzeti konszenzus alakult ki a pártok között. Hogy ez mikor következik be és kin, illetve milyen tényezőkön múlik, azt Magyarország és az EK, valamint a kormány és az ellenzék eltérő módon ítélték meg.

¹⁹⁵ 1990 során azonban több tényező hatására veszített nemzetközi fontosságából: a kelet-közép-európai események a német egyesítés, a perzsa-öbölbeli válság és a Szovjetunió belső összeomlásának folyamatai mögé szorultak.

¹⁹⁶ Inotai András: *A Nyugat és a közép- és kelet-európai átalakulás*, Közgazdasági szemle, XL. évfolyam, 1993. 11. sz., 917.o.

A mikor kérdésre a válasz nem adható meg egyértelműen. 1990 novemberében Jeszenszky Géza az évtized második felében bekövetkező csatlakozásról beszélt¹⁹⁷, ennél óvatosabban fogalmazott Katona Tamás, amikor nem kívánt pontos dátumot megnevezni.¹⁹⁸ A magyar diplomácia az 1990-es évek elején láthatóan valamilyen időpontot akart kieszközölni az EK döntéshozóiból. Miután a társulási szerződést az ország aláírta, a feltételek megteremtésére, pontos felsorolására helyeződött a hangsúly. Végül 1994 után a csatlakozási tárgyalások megkezdése volt az Európa-politika legfőbb kérdése.¹⁹⁹

Tény az, hogy voltak olyan hangok, amelyek kifejezetten károsnak tartották egy korai csatlakozás lehetőségét, mondván, hogy az sokkot fog okozni a magyar gazdaság egyes szegmenseinek, így jó, ha a csatlakozás egészen addig eltolódik, amíg egyes piaci szegmensek megerősödnek és fel tudják venni a versenyt a nyugat-európai vetélytársakkal. Ez a gondolati irány azt nem vette figyelembe, hogy a társulási szerződéssel voltaképpen az ilyen jellegű protekcionizmus okafogyottá vált. Továbbá nem volt veszélytelen sem ez a gondolat, mert muníciót adott a csatlakozás időpontját ugyancsak eltolni igyekvő nyugati politikusi köröknek. A magyar kormány alapvető stratégiája a gyors csatlakozás volt, amely azonban nem ütközik alapvető közösségi érdekekkel. A csatlakozás elérése olyan feltételek teljesítésén múlt, amelyeket az EK nem fogalmazott meg egészen 1993 júniusáig, amikor a koppenhágai Európai Tanács a jelentkező országok elé tárta a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez szükséges politikai és gazdasági feltételrendszert. A politikai feltételek nem lehettek a tagság akadályai, ezek gazdasági és jogi természetűek voltak. Nyugaton számos olyan elmélet fogalmazódott meg, amely szerint a posztszocialista országoknak nincs más dolguk, mint követni a nyugati országokban a második világháború után lezajlott (gazdasági) folyamatokat és ezzel egy meghatározott idő alatt a beérési folyamat kézzel foghatóvá válik. A megkésett modernizációnak ez a formája azonban nem lehetett megvalósítható. A hidegháború utáni Európa – számos hasonlósága ellenére – a gazdasági fejlődésnek

¹⁹⁷ Jeszenszky Géza: *Hungary: Democracy Reborn* (A Canberra-i Egyetemen elmondott beszéd, 1990. november 29., in: *Current Policy*, No. 1/1991, 3.o.

¹⁹⁸ *Interjú Katona Tamással*, Népszabadság, 1990. december 30.

¹⁹⁹ Balázs (1996) 347-348.o.

ezt az összehasonlító értelmezését nem tette lehetővé, hiszen mások voltak a viszonyok, nemcsak a két eseményt (világháború, rendszerváltozás) követő korszakot, hanem az eltérő fejlődési modelleket (kapitalizmus, szocializmus) tekintve is. Néhány év elteltével a nyugat-európai politikusok többsége is erre a következtetésre jutott és bár homályosan, de a koppenhágai kritériumokkal bizonyos feltételek meglétét követelményként támasztotta a taggá válni kívánó országokkal szemben. A gazdasági érettségnek, mint feltételnek a teljesítése nyilvánvalóan számos olyan tényezőtől is függ, amelynek a befolyásolására nemzetállami keretek között nincs mód. Ilyen a külpiacokhoz (meghatározó gazdasági partnerekhez) való szabad hozzáférés, illetve azok fejlődése és a nettó erőforrástranszfer (tőkebeáramlás). Az előbbit a társulási szerződés nagyobbrészt biztosította, az utóbbit pedig a magyar gazdaság iránti bizalom vonzotta. A lényeg azonban, hogy az EK számos ok miatt nem akart (és Koppenhágában sem tette meg) a politikai és jogközelítési kritériumokon túl tételes feltételrendszert megfogalmazni. Egyrészt nehéz lett volna eldönteni, hogy milyen kritériumok kerüljenek bele a csomagba, másrészt, ha egy tagjelölt az összes kritériumot teljesítené, mi alapján utasíthatna vissza a Közösség a tagság iránti kérelmet. A gyors csatlakozással kapcsolatos kormányzati várakozásokat az a tényező is táplálta, hogy a kibővülési folyamat megelőző két körében nem gazdasági, hanem elsősorban politikai tényezők játszottak kulcsszerepet. Vagyis jóval kisebb jelentőséget tulajdonítottak a gazdaság fejlettségi szintjének, és jóval nagyobbat a gazdasági tendenciáknak, valamint a politikai kérdéseknek.

A korai csatlakozás optimista elképzelése mellett 1992-re egyre inkább megjelentek a hosszú átmeneti időszakokkal számító gondolatok is, amelyek szerint ez az időszak akár tíz évig is eltarthat.²⁰⁰ Ezen az időszakon belül kell Magyarországnak minél több területen közelednie az EK fejlettségi szintjéhez azért, hogy a fejlettségbeli különbség, vagy a lemaradás további növekedése se adhasson alapot a bővítést ellenzőknek, vagy a csatlakozási időpontot mindenáron kitolni igyekvőknek céljaik elérésére. Ezzel

²⁰⁰ János Martonyi: *The EC and Central Europe*, The New Hungarian Quarterly, Vol. 33. No. 128/1992, 70.o.

párhuzamosan, vagy ennek következményeként több lehetőség is felmerült az EK tagság alternatívájaként a csatlakozási folyamat felgyorsítására.

Az egyik az EFTA-hoz való csatlakozás ötlete volt.²⁰¹ Az elsődleges indok nyilvánvalóan az volt, hogy az EFTA eleve egy lazább tömörülés, mint az EK, így a felvételi folyamat is könnyebb. A tárgyalások már a társulási szerződéssel kapcsolatos egyeztetések előtt fél évvel megkezdődtek.²⁰² Katona Tamás, a Külügyminisztérium politikai államtitkára akkor azt az elképzelést adta elő, miszerint az EK és az EFTA együttműködésének első fázisában a felek elmélyítenék gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi kapcsolataikat, a második szakaszban az EFTA-tagországok, amelyek úgy kívánják, csatlakozhatnak az EK-hoz és – ami a lényeg – a kelet-közép-európai országok közül azok, amelyeknek a fejlettsége lehetővé teszi ezt, szintén csatlakoznak a közösséghez. A harmadik szakaszban pedig azok a kelet-közép-európai országok is csatlakoznának, amelyek csatlakozni akarnak és a legalapvetőbb feltételeket teljesítik.²⁰³ Az „EFTA-n keresztül a Közösségbe” ötlete nem kapott nagy kormányzati támogatást, részben azért, mert a remények/illúziók egy esetleges korai csatlakozással kapcsolatban még élénken éltek, részben pedig azért, mert az EFTA-val való tárgyalások meglehetősen nehéznek bizonyultak. Az EFTA jóval protekcionistaabban lépett fel, mint a Közösség, elsősorban a mezőgazdasági termékek tekintetében. Vagyis nem igazolódott az a remény, hogy az EFTA-tagság könnyebb utat jelent a Közösség felé. Ennek nyilvánvalóan oka volt az is, hogy az EFTA tagállamai nem kevésbé voltak fejlettek, mint az EK-tagországok, amit az Európai Gazdasági Térségről szóló közös EK-EFTA

²⁰¹ Erről számol be Krasznai Zoltán, az MDF egyik alapítója: „Berthoin úr (Georges Berthoin – KCS), a Trilaterális Bizottság európai igazgatója feltehetően nemcsak a saját véleményét mondta akkor, amikor úgy vélte: Magyarország az EFTA-n keresztül kapcsolódhat be leginkább az európai integrációs folyamatokba...”, *Beszámoló a Magyarország a kilencvenes években: bel- és külpolitikai perspektívák* címmel Nyugat-Berlinben, az Aspen Intézet szervezésében 1989. október 23-25. között megrendezett nemzetközi konferenciáról, Kézirat, 8.o., valamint ez ajánlotta David Begg és szerzőtársai az *Is bigger Better? The Economics of EC Enlargement* című könyvükben (CEPR, London).

²⁰² Zellner–Dunay (1998) 138.o.

²⁰³ Tamás Katona: *European Integration and the states of Eastern Central Europe*, az Európai Biztonság jövője elnevezésű nemzetközi konferencián elhangzott beszéd, 1991. április 25., Current Policy No. 20/1991, 2.o.

megállapodás is szentesített. Az EK tehát a saját maga sikerességével „akadályozta meg” ennek a scenáriónak a megvalósulását.

A másik irány, amely inkább az EK-val való szorosabb kapcsolatok felé irányult, az a Közösség egyes tagjainak javaslatán nyugodott. A javaslatok arról szóltak, hogy a kelet-közép-európai országok a Közösség második és harmadik pillérével kapcsolatos tevékenységében vegyenek részt.²⁰⁴ Magyarország ezeket a javaslatokat mindig elterelő manőverként értékelte és ekképpen is viszonyult hozzájuk. A javaslatok egy része kétségkívül abból a bizonytalanságból is származott, hogy a nyugati világ nem volt felkészülve a kétpólusú világrend felbomlására. Részben ezzel is magyarázható, hogy nincsen elmélete az Észak-atlanti Szövetség és az Európai Unió bővítésének.²⁰⁵

A harmadik elképzelés szerint Magyarországnak az Egyesült Államokkal kellett volna szabadkereskedelmi megállapodást kötnie, amellyel elérte volna azt, hogy mind az USA-val, mind az EK-val szabadon kereskedhetett volna úgy, hogy kimarad a integrációs folyamatból. A térségben bekövetkezett változások nyilvánvalóvá tették, hogy Magyarország számára semmilyen olyan megoldás nem jöhet szóba, amely a kívülmaradást szolgálja. Ez az alternatíva a feladás alternatívája lett volna és ellentmondott az ország rövid és hosszú távú érdekeinek is.

Végül az utolsó lehetőség egy kelet-közép-európai integráció megalakítása lett volna. Ez a megoldás természetesen csak az elméleti vitákban merült fel, sem kormányzati, sem ellenzéki körök nem szorgalmazták. A teoretikus vitákban is úgy jelent meg, mint egy eszköz, amely elősegítheti a nyugati integrációs szervezetekhez való mihamarabbi csatlakozást.

²⁰⁴ Lásd pl. Zellner–Dunay (1998) 139.o., Richard E. Baldwin: *Towards an Integrated Europe*, CEPR, 1994, London. Hasonlóan nyilatkozott Rudolf Seiters a CDU külpolitikai szóvivője 1996-ban a Frankfurter Allgemeine Zeitungban, amikor a társultak részleges tagsága mellett érvelt: „A Nyugat csak akkor tarthatja fent a békét és a stabilitást Európában, ha kellő eréllyel érzékelteti eltökéltségét arra, hogy igenis kész integrálni keleti szomszédait.” A részleges EU tagság a közös kül- és biztonságpolitikára valamint a belbiztonságra terjedne ki, és nem a teljes jogú tagság pótléka lenne, hanem addig tartó átmeneti állapot. Hírlevél, Észak-Atlanti Tájékoztató Központ, No. 20. (96/06/07), Az euro-atlanti integráció egy hónapja (1996. május).

²⁰⁵ Granasztói (2006) 174.o.

A szocializmus külpolitikai öröksége sok vitára adott alkalmat. Az azonban kevésbé vitatható, hogy az örökölt külpolitikai célok közül a nyugati integrációs politika volt az a prioritás, amely minden fenntartás nélkül vállalható volt. Mivel Magyarország a közepes méretű európai államok közé tartozott (tartozik), sokkal alkalmazkodóbb külpolitikai stratégiát kellett megfogalmaznia, és ehhez egy iránytűre volt szüksége. Katona Tamás, a Külügyminisztérium politikai államtitkára szerint ezt az iránytűt könnyű volt megtalálni: ez egyszerűen az Európa-politika.²⁰⁶ Nem véletlen tehát, hogy Antall József egyik első külföldi útja 1990 júliusában az EK brüsszeli központjába vezetett, ahol többek között Jacques Delors európai bizottsági elnökkel is tárgyalásokat folytatott. A tárgyalásokon Antall átadta a kétoldalú kapcsolatokra vonatkozó magyar álláspontról szóló memorandumot, amely a társulás tartalmára vonatkozó magyar javaslatokat foglalta össze és már tartalmazta Magyarország majdani belépési szándékát is. A dokumentum kedvező fogadtatásra talált a Bizottság vezetői körében, bár az is igaz, hogy semmifajta konkrét ígéret nem hangzott el sem a társulás, sem egy későbbi tagság részleteit illetően.

1990-ben a kormány nem rendelkezett koherens, proaktív, hosszú távra szóló stratégiával a csatlakozás mikéntjét illetően.²⁰⁷ Jóval inkább csak reakciók és ad hoc lépések sorozata jellemezte az Európa-politikát. A kérdés persze úgy is felmerül, hogy szükség volt-e egy ilyen stratégia kidolgozására akkor, amikor a szorosabb kapcsolatok megteremtésére vonatkozó magyar igények még nagyobb részt elutasításra találtak az EK részéről. Azt tudta a magyar kormány, hogy a társulást követően – ha erre egyáltalán szükség lesz – teljes jogú taggá kíván válni, de hogy ez mikor és milyen eszközökkel érhető el, az jelentős mértékben az EK-n is múltott.

A rendszerváltozást követő időszak, illetve az azt megelőző lépések jelentős változást hoztak az EK kelet-közép-európai országokkal kapcsolatos magatartásában. Ennek első jeleként 1989-ben elindították a PHARE programot, amely technikai

²⁰⁶ *Vélemények a magyar külpolitikáról*, Katona Tamás, Horn Gyula, Szabó Miklós nyilatkozata Bede Ritának, Társadalmi Szemle, XLVI. évfolyam, 91/7, 3.o.

²⁰⁷ János Martonyi: *The role and the impact of the Association*, in: Mádl, Müller-Graff (szerk.): *Hungary - from Europe agreement to a member status in the European Union*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 25.o.

segítségnyújtásként számos magyar kezdeményezést finanszírozott, 1990. január 1-jével megszűntek a diszkriminatív korlátozások a magyar termékekkel szemben, és ezzel párhuzamosan az EK kiterjesztette az Általános Vámpreferenciális Rendszert a kelet-közép-európai országokra is.²⁰⁸ A térség demokratizálódási folyamatát, a stabilitás megerősítését ezen túlmenően az EK sok eszközzel ösztönözte, de ezek elsősorban politikai jellegűek voltak. Ilyen volt a dublini EK-csúcs 1990. június 25-26-án, ahol a Tizenkettek a kelet-közép-európai országokkal való tárgyalások megkezdését indítványozták.²⁰⁹ Nem sokkal ezt követően decemberben az Európai Bizottság megkapta a mandátumot az Európai Tanácstól a társulási szerződésről folytatandó közvetlen tárgyalások megkezdésére és december 21-én Brüsszelben meg is tartották az első magyar-EK tárgyalási fordulót a leendő társulási szerződésről.

II.1.2.1 Az Európai Közösséggel kötött társulási megállapodás

A kilencvenes évek eleje minden nemzetközi szereplő számára új helyzetet teremtett. Olyan globális kihívások érték a nemzetközi rendszer csaknem minden szereplőjét, amely új stratégiákat kényszerített ki a rendszer aktoraiból. Az Európai Közösség mint integrációs szervezet is számos ilyen kihívással találta szembe magát. Többek között azzal, hogy egyre élesebb a verseny a globális partnerek/piacok között, és ahhoz hogy tartani tudja az iramot, a Közösségnek növekednie kell. A két fő rivális, az észak-amerikai és távol-keleti integrációs központ reális bővülési lehetőség hiányában a belső tényezők modernizálásában kereste a fejlődés lehetséges dinamizálásnak útját, az EK azonban számottevő új bővülési kapacitással rendelkezett, amelynek egy részét a kilencvenes évek közepére már képes volt intézményileg is magához kötni. Ezekkel az államokkal nem is volt probléma, hiszen egyik-másik a belépésétől kezdve nettó befizetőjévé vált a közös költségvetésnek, versenyképessége világszínvonalú volt.

²⁰⁸ Hargita Árpádné: *A magyar-EK társulási megállapodás*, in: *Az Európai Közösség és Magyarország az 1990-es évek közepén* (szerk.) Izikné Hedri Gabriella és Palánkai Tibor, Aula Kiadó 1993, 78.o.

²⁰⁹ *Conclusions of the Presidency, European Council in Dublin, 25-26 June 1990*, Bulletin of the European Communities, No. 6/1990, 5.o.

Abban a globális méretű versenyben, amely ebben az időszakban kialakult, éppen ilyen „hozzájárulásra” volt szüksége az EK-nak. Magyarország és a többi társuló ország esetleges tagságának kérdése azonban nagyon más jellegű volt. Ki nem mondta egyetlen uniós vezető sem, de egyértelmű volt: az ország csak akkor lehetne gyorsan a Közösség tagja, ha emelni tudná annak versenyképességét, és ezzel hozzájárulhatna az EK globális térfoglalásához. Mivel erre negyven év tervgazdálkodás után az ország gazdasága nem lett volna képes, a magyar kormányok álláspontja nem az EK-nak Magyarország tagságával elérhető gazdasági előnyeinek kihangsúlyozására épült, hanem elsősorban politikai és biztonsági indíttatása volt. Mindeközben a magyar vezetés azt sem hallgatta el, hogy az ország gazdaságának modernizációja terén sokat várunk az EK-tól. Ez volt magyar részről az első pillanattól kezdve következetesen képviselt álláspont.

Az 1980-as évek végére az Európa Közösség egy egyre növekvő jelentőséggel bíró politikai formációvá alakult mind a tagországok, mind a környező országok számára egyaránt. Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az EK-nak valamilyen módon reagálnia kell a kelet-közép-európai térségben bekövetkezett változásokra. Az Európai Tanács 1989 decemberében először adott hangot annak a véleményének, hogy az átalakulóban lévő országokat gazdasági és politikai értelemben is támogatni kell.²¹⁰ Az világossá vált, hogy az EK és ezen országok közötti együttműködés nem szorítkozhat csupán egy kereskedelmi megállapodás megkötésére akkor, amikor a szervezet az egységes piac kiépítésének útjára lépett, ennél többet kell a Közösségnek nyújtania, hiszen ennél szorosabb kapcsolatot igényeltek a társuló országok is. Külön erre a célra összehívott EK csúcsot nem tartottak, a Közösség első reakciója is inkább apró lépésekből állt, mint egy jól kidolgozott koherens stratégiából.²¹¹ Közel egy évig tartott, míg a Közösség felkészült a három legfejlettebbnek tartott társulni kívánó országgal való tárgyalásokra (Magyarország, Csehszlovákia, Lengyelország), amelyek 1990. december 20-án kezdődtek. A dátum annak fényében, hogy október 3-án jött létre az egységes

²¹⁰ *Conclusions of the Presidency, European Council in Strasbourg*, 8-9 December 1989, Bulletin of the European Communities, No. 12/1989, 9.o.

²¹¹ Barbara Lippert: *EC-Ostpolitik revisited: Continuity and new approaches*, in: Barbara Lippert – Heinrich Schneider (Hrsg.): *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, 1995, Bonn, 54.o.

Németország, december 15-én került sor a Gazdasági és Monetáris Unió kiépítésével foglalkozó kormányközi konferencia összehívására, inkább szimbolikusnak volt tekinthető. Annak, hogy a Közösség nemcsak mélyülni, de valamilyen formában bővülni is akar. A Közösség korábbi bővítéseikor nem kellett szembenézzen a bővítés-elmélyítés dilemmájával, a kelet-közép-európai országok közeledése azonban éppen egy elmélyülő szakaszában érte a szervezetet, vagyis a korábbi bővítésekkel szemben egy mozgó, változó közösséghez kívántak a jelöltek közeledni. Áprilisban a dublini Európai Tanácson jelentették be, hogy új generációs társulási megállapodások megkötését tervezik a poszt szocialista országokkal, de feltételül tűzték ki a politikai feltételek teljesítését különös tekintettel a piacgazdasági kiépítésének irányába tett lépésekre.²¹² A kormány nagy örömmel fogadta el a felvetett lehetőséget, és a társulás tartalmára vonatkozó javaslatot adott át az Európai Bizottság elnökének, Delorsnak. Ennek a memorandumnak a kiindulópontja abból a meggyőződésből volt levezethető, hogy Magyarország számára nincs más alternatíva, mint a Közösséggel való kapcsolatok szorosabbra fűzése. Ennek a kérdésnek a gyors eldöntése volt az ország előtt álló egyik legfontosabb külpolitikai döntés, és erre valóban egyértelmű és határozott válasz született. A memorandum számos olyan elemet tartalmazott, amelyek később magába a szerződésbe is bekerültek. Így az aszimmetrikus kereskedelemlebontást, a védzáradékok, dömpingeljárások megszüntetését, az áruk szabad mozgásán kívül a másik három szabadság fokozatos megteremtését, az integrációs kapcsolatok szorosabbá tételét, valamint az integrációhoz szükséges intézményi keretek megteremtését. Az EK részéről az Európai Bizottság (a külkapcsolatokért, valamint a versenyért felelős igazgatóság) kapta a feladatot, hogy fogalmazza meg a Közösség álláspontját és képviselje annak érdekeit a tárgyalások során.

A Bizottság láthatóan valami újat akart létrehozni. A megállapodás új elnevezést is kapott, hogy ezzel is kifejezzék: a korábbi társulásokhoz képest egy teljesen új

²¹² *Conclusions of the Presidency, European Council in Dublin, 28 April 1990, Bulletin of the European Communities, No. 5/1990, 9.o.*

megállapodásról van szó²¹³, amelynek a Római Szerződés alapján átfogónak kellett lennie, azaz érintenie kellett a kereskedelmet, a gazdasági és kulturális együttműködést, a politikai párbeszéd intézményesítését és egy megfelelő intézményi keretet. Azzal is több volt ez a megállapodás, hogy bizalmi légkört kívánt teremteni a társulóknak, hogy ezzel is hozzájáruljon a politikai és gazdasági reformok előmozdításához. A Közösség részéről megjelenő célok között ott volt továbbá ezen országoknak az európai integrációs folyamatba (egységes belső piac, EFTA) való szorosabb bevonása, amely azonban nem jelentette automatikusan a tagság elnyerését.²¹⁴ A Közösség több közleményében kifejtette, hogy a kelet-közép-európai országok között meglévő különbségeknek meg kell jelenniük az EK stratégiájában, a tárgyalási témákon belül és azok között is differenciálni szükséges. Az EK ugyanis eredetileg minden volt szocialista blokkbeli országgal tervezett ilyen társulási szerződést kötni, de kiemelte az átalakulásban élen járó országokat. Ez a közösségi hozzáállás a társuló országok ezen igényével is találkozott.

Az Antall-kormány parlament által megtárgyalt programjában szereplő társulási megállapodással kapcsolatos egyeztetések az 1990. májusi kormányalakítást követően kezdődtek meg, 1990. december 20/21/22-én került sor Brüsszelben az első magyar-EK tárgyalási fordulóra. A következő hat forduló 1991-ben zajlott le, amelyek időtartama meglehetősen szűkre szabott volt. A tárgyalás csaknem egy teljes esztendőt vett igénybe, a magyar delegációt Juhász Endre (a csatlakozási tárgyalások későbbi főszereplője), a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumának főosztályvezetője vezette.²¹⁵ A tárgyalások magyar szemszögből nézve lassúak voltak, ezért Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia sürgette az EK-t, hogy gyorsítsa fel a tárgyalásokat a társulni kívánó országokkal. A tárgyalások vontatott üteme a Tanácsban zajló vitáknak

²¹³ Az Európa Megállapodás elnevezést Frans Andriessenhez, az Európai Bizottság akkori külkapcsolatokért felelős tagjához kötik.

²¹⁴ *Communication from the Commission to the Council and the Parliament: Association agreements with the countries of Central and Eastern Europe: a general outline*, Commission of the European Communities, COM(90) 398 final, Brussels, 27 August 1990, 2-3.o.

²¹⁵ Magyarország hatfordulós tárgyalássorozatát bonyolított le: 1991. február 8., március 25/26., április 29/30., május 27/29., október 16. és november 13/14.

volt köszönhető, amelyek jól tükrözték a tagországok érdekeit. Számosan közülük megpróbálták a tárgyalási fejezeteket úgy alakítani, hogy azok az ő érdekeiket ne sértsék.²¹⁶ A textiliparban Görögország és Portugália volt érdekelt, Németország távol akarta tartani az EK piacától a lengyel szénszállítmányokat, Franciaország a kelet-európai húsexport ellen emelt vétót. Ennek folyamányaként lelassultak a tárgyalások, amelyeket csak később, 1991 októberében sikerült felgyorsítani. A megállapodás kereskedelmi része ideiglenesen már 1992. március 1-jén életbe lépett, maga a dokumentum azonban csak 1994. február 1-jén lépett hatályba, miután a szokásos eljárásnak megfelelően az EK-tagállamok és az Európai Parlament ratifikálták a megállapodást, amely a Közösséghez történő csatlakozás szándékát és célját is kifejezésre juttatta. Az Európai Megállapodást a Magyar Köztársaság annak tudatában kötötte, miszerint végső célja, hogy a Közösség tagja legyen, ebből következően a magyar fél a teljes jogú tagság előszobájának tekintette a dokumentumot. Ez a kérdés a kezdetekben némi zavart okozott a tagországok között, ők ugyanis a későbbi tagságra vonatkozóan nem kívántak utalást tenni a megállapodásban. Az Európai Bizottság többször kért felhatalmazást a Tanácstól, hogy ebben a kérdésben állást tudjon foglalni a tárgyalások során, de a Tanács mindig tartózkodó volt. A tagországok még akkor sem változtattak álláspontjukon, amikor a Szovjetunióbeli puccs okozta félelmek (1991. augusztus) azt az illúziót táplálták a kandidáló országokban, hogy ez jó ok lesz a kapcsolatok szorosabbra fűzésére. A puccs azonban nem jelentett fordulópontot a tárgyalásokban, sőt a Tanács az Európai Bizottság azon kezdeményezését is visszautasította, hogy gyorsabb ütemű piacnyitást tegyen lehetővé a jelentkezőknek.²¹⁷ Egyetlen egy ország, Anglia volt az, amely a minél gyorsabb piacnyitásban volt érdekelt, de a pénzügyi támogatásokat illetően az egyik legszigorúbb álláspontot foglalta el a tagországok közül. A kelet-közép-európai országoknak szembesülniük kellett azzal a ténnyel, hogy a Bizottság tárgyalási mandátumát a Tanácson keresztül a tagországok

²¹⁶ Barbara Lippert: *Shaping and Evaluating the Europe Agreements – The Community Side*, in: Barbara Lippert – Heinrich Schneider (Hrsg.): *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, 1995, Bonn, 226-228.o.

²¹⁷ *Conclusions of the Presidency, European Council in Luxemburg*, 28-29 June 1991, Bulletin of the European Communities, 02.07.91, PE 151.797

jelentős mértékben korlátozhatják, márpedig a Tanácsban az ilyen jellegű megállapodásokhoz egyhangú döntés szükséges. Érdekes tény továbbá a visegrádi országok tárgyalási stratégiája, akik egymás között nem egyeztettek, vagy ha igen, akkor az nem vezetett közös álláspont kialakításához és ezzel csökkentette a térség országainak érdekérvényesítő képességét, jóllehet az 1991 februárjában nyilvánosságra hozott közös nyilatkozatban a visegrádi országok megállapodtak többek között abban is, hogy integrációs politikájukat összehangolják. Erre azonban sem a tárgyalások alatt, sem később nem került sor.

II.1.2.1.1 A társulási megállapodás tartalma és problematikája

Az EK harmadik országgal való kapcsolatfelvétele a korábbi évtizedek tapasztalatai alapján egy kereskedelmi egyezményvel kezdődik, majd ezt követi egy együttműködési megállapodás. Esetenként pénzügyi területen is születik megállapodás, majd ezek együttesen vezetnek el a társulási megállapodás megkötéséig, amely már előszobája lehet a későbbi teljes jogú tagságnak. Görögország és Spanyolország útja ezt a gyakorlatot követte, de arra is van példa, hogy egy társulási megállapodás megléte esetén is valamely ország csak hosszú távon számolhat a tagsággal (Törökország). Közösségi jogszabály (Római Szerződés 238. cikkely) alapján az Európai Közösség külső hatáskörébe tartozik a kapcsolatfelvétel formájának meghatározása, így a társulási szerződések megkötése is, amely egy kölcsönös jogokkal, közös együttműködéssel és különleges eljárással járó társulást eredményez a Közösség és egy harmadik állam, vagy egy nemzetközi szervezet között. Ezeket a megállapodásokat az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal mindig a Tanács köti meg. A szerződés 238. cikkelye ezen túlmenően nem pontosította a társulási szerződés tartalmát, aminek köszönhetően a társulás többféle tartalommal épült be az EK külkapcsolati rendszerébe. Egyedüli feltételként azt támasztotta, hogy a társulás több területet fogjon át, máskülönben ugyanennek a szerződésnek az egy területre vonatkozó cikkelyei, nevezetesen a 113. cikkely a kereskedelem terén, vagy a 130. cikkely a környezetvédelem esetében elegendő jogi alapot jelentenének az együttműködéshez. A társulási jogviszonynak éppen ezért eddig öt formája alakult ki:

- a dél-európai országokkal kötött szerződések eredményezték az első társulásokat, amelyek kimondott célja a teljes jogú tagság előkészítése volt. (Görögország 1961, Törökország 1963, Málta és Ciprus 1970),
- az Európán kívüli mediterrán országokkal (Algéria, Marokkó, Tunézia, Egyiptom, Szíria, Jordánia, Libanon) kötött társulások nem a csatlakozás előkészítésére irányultak, hanem a gazdasági együttműködés elősegítését célozták meg,
- a lomói megállapodás hasonló tartalmú szerződést hozott létre, bár formálisan nem tekinthető társulásnak,
- az Európai Gazdasági Térség szintén a 238. cikkely jogalapján jött létre az Európai Közösség és az EFTA államok között,
- az ún. európai megállapodások, amelyek a közép-és kelet-európai államokkal kötött társulási egyezményeket jelölik. (1991-ben Magyarország, Lengyelország, Csehszlovákia, 1994-ben Románia, Bulgária, majd pedig a balti államok és Szlovénia is társulási viszonyt létesített az Európai Közösséggel).

Ez utóbbi szerződések alkotják a társulási egyezmények harmadik generációját, és ezen társult államok végső célja az EU-hoz való csatlakozás volt, vagyis megkülönböztető sajátosságuk a hagyományos társulási szerződésektől az volt, hogy célként tartalmazták a társulási viszonyt létesítő országok későbbi csatlakozását. A társulási megállapodásokat már nemcsak az EGK, hanem a három Közösség és a tagállamok kötötték meg, és ezeket – megkülönböztetendő az EK egyéb társulási megállapodásaitól – *Európai Megállapodásnak* nevezték el. A társulási forma nem véletlen. Ebben lehetett igazán azt a közösségi célt elérni, hogy a térség ne veszélyeztesse azt a politikai stabilitást a kontinensen, amelynek megteremtése az EK elsődleges céljainak egyike volt²¹⁸ és a majdani csatlakozás reményét is adja meg a társulni kívánó országoknak. Azt

²¹⁸ Ahogyan az 1993-as koppenhágai Európai Tanácsi következtetések fogalmazott: „The European Council welcomed the courageous efforts undertaken by the associated countries to modernize their economies, which have been weakened by 40 years of central planning, and to ensure a rapid transition to a market economy. The Community and its Member States pledge their support to this reform process. Peace and security in Europe depend on the success of those efforts.” *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen,

is hozzá kell tenni, hogy a társult státusz és a teljes jogú tagság között jogi értelemben nem volt – és ma sincs – más lépcsőfok, a csatlakozás előtt ezt a maximumot tudta a Közösség biztosítani a társulni kívánóknak. A Közösség érdekes módon mindig megtalálta a társulás intézményének a társulók számára adódó előnyeit. Ha arról volt szó, hogy az EK érdekében is álló kereskedelmi kapcsolatokat kell kiépíteni bizonyos országokkal, és taggá nem akarta fogadni őket, akkor a társulás mint a legszorosabb jogi formula jelent meg. Ha arról, hogy bizonyos országok taggá válhatnak, akkor a társulás a tagság előszobája volt. Vagyis a társulás egyfajta jolly joker lett, amelyet az EK mindig a céljainak megfelelően használt fel.

A magyar alkotmány 6.§ (4) pontja szerint „a Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” És ebben az európai egységben Magyarország is részt kívánt venni a demokratikus átalakulás első pillanatától kezdve. Ezzel a megfogalmazással alkotmányos szintre emelkedett az Európai Közösséghez történő csatlakozás igénye úgy, hogy ezt az alkotmányt még a pártállami utolsó országgyűlés hozta meg. Kétségtelen tény, hogy ebben az időszakban még nem lehetett tudni, milyen lépések vezetnek el a teljes jogú tagsáig, az európai együttműködés megteremtésében való részvétel azonban – még ha a formája akkor nem is volt pontosan meghatározva, hiszen az Alkotmányban lévő kifejezés meglehetősen homályos – minden politikai irányzat programjában kiemelt helyen szerepelt, így az MDF-ében is, amely kormányra kerülve nem is várt sokat a megvalósítással. A minden tekintetben gyorsan lezajló kelet-közép-európai változásokra az EK is gyorsan képes volt válaszolni. Már az Európai Tanács 1990. áprilisi dublini ülésén elfogadták a Magyarországgal, Csehszlovákiával és Lengyelországgal megkötendő társulási megállapodások előkészítésére irányuló kezdeményezést. A magyar kormány az EK-hoz intézett memorandumában kifejtette, hogy mind a kontinens korábbi mesterséges szétválasztásának megszüntetése, mind Magyarország biztonsági, politikai és gazdasági érdekei igénylik az EK-tagsághoz

21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1, 12.o.; „A Közösség nagyon is érdekelt abban, hogy a kelet-európai politikai változások ne rekedjenek meg, illetve nyugat-európai értelmezés szerint ne vegyenek negatív fordulatot.”, *Kétszer nem lehet ugyanazt a tortát megenni, Válaszol az Európai Közösségek egy magyar szakértője*, HVG, 1991. június 1., 30-31.o.

vezető társulási megállapodás gyors megkötését. Az 1990. december 13-14-én megtartott Európai Tanács²¹⁹ azonban világossá tette, hogy a kelet-európai országok csatlakozása 2000 előtt nem tűnik reális politikai célkitűzésnek, ezért hatalmazta fel az Európai Bizottságot, hogy a kapcsolatok erősítése érdekében kezdjen tárgyalásokat ezen országokkal egy társulási megállapodás megkötése céljából.

A megállapodás legfőbb érdeme az intézményesített politikai párbeszéd kereteinek megteremtése, egy szabadkereskedelmi övezet létrehozása és kölcsönös gazdasági előnyök biztosítása volt. A preambulum azokat a politikai értékeket hangsúlyozta, amelyeket a szervezethez csatlakozni kívánó országnak mindenképpen be kell tartania. Olyan általános elvekről volt szó, mint a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása, plurális demokrácia, szabad választásokon alapuló többpártrendszer, illetve a piacgazdaság megteremtése. A bevezető utolsó mondata utalt az országnak arra az igényére és törekvésére, hogy belátható időn belül a Közösség teljes jogú tagjává váljon úgy, hogy ez mind a két aláíró fél szándékát is tükrözze.²²⁰ Ezzel a megfogalmazással az EK azt az intencióját fejezte ki, hogy a távolabbi jövőben hajlandó lesz Magyarországnak a teljes jogú tagságot biztosítani.²²¹ A magyar kormányzati álláspont a kezdetektől az volt, hogy ez a lépés csupán egy köztes állapot („associate status as an intermediate stage in a process leading to our full membership”²²²). „Nyilvánvaló, hogy a társult tagság, amit január 1-jével elérünk, nem az út vége lesz, hanem egy lépcsőfok a teljes jogú tagság felé.”²²³) lehet a tagság elérése érdekében. A megállapodással a két fél a kölcsönös érdekek alapján olyan szoros és tartós kapcsolatokat kívánt létrehozni, amelyek megkönnyíthetik Magyarországnak az európai integrációs folyamatban való

²¹⁹ *Conclusions of the Presidency*, European Council in Rome, 14-15 December 1990, SN 428/90

²²⁰ Ezt itt azért nagyon fontos kiemelni, mert az EK Törökországgal már 1961-ben megkötötte hasonló tartalmú megállapodását, a törökök azonban még mindig nem tagjai az EU-nak.

²²¹ Emlékeztet, hogy a Bizottság először nem volt hajlandó a Társulási Szerződésbe foglalni a teljes jogú tagság iránti elkötelezettségét. Az EB 1991 folyamán visszament a Tanácshoz és kibővített mandátumot kapott.

²²² Tamás Katona: *Hungary's thoughts on the New European Order* (A Külügyminisztérium politikai államtitkárának beszéde 1991. április 22-én), in: *Current Policy*, No. 19/1991, 3.o.

²²³ *Vélemények a magyar külpolitikáról*, Katona Tamás, Horn Gyula, Szabó Miklós nyilatkozata Bede Ritának, *Társadalmi Szemle*, XLVI. évfolyam, 91/7, 4.o.

részvételét, és a társulás e cél elérését segíti elő (preambulum). A dokumentum szerint a társulás legfeljebb tíz éves átmeneti időszakot foglalt magában,²²⁴ amely két, öt évig tartó, egymást követő szakaszból állt. A politikai párbeszéddel kapcsolatos négy cikk (2., 3., 4., 5. cikk) olyan célokat fogalmazott meg, amelyek megerősítették mindkét fél elkötelezettségét az együttműködés politikai síkját illetően. Kiemelendő ezek közül a demokratikus nemzetek közösségébe történő teljes integráció, a biztonsági ügyekben történő egyeztetés és a legmagasabb szintű politikai konzultáció, amennyiben erre bármilyen ügy esetén szükség van. A párbeszéd formáit bővítették azzal is, hogy létrehozták a társulási tanácsot, amely felügyeletet gyakorolt a megállapodás alkalmazása felett. A társulási tanács miniszteri szinten ült össze évente egy alkalommal (első ülésére 1994. március 7-én került sor, másfél órát tartott és szimbolikus, politikai jelentősége volt), illetve amikor a körülmények azt megkívánták. A társulási tanács egyrészt az Európai Tanács és az Európai Bizottság tagjaiból, másrészt a magyar kormány tagjaiból állt. A társulási tanács munkájának támogatására létrehozták a társulási bizottságot, amely – rendszerint rangidős államigazgatási tisztviselők szintjén – egyrészt az Európai Tanács és az Európai Bizottság tagjaiból, másrészt a magyar Kormány képviselőiből állt. A megállapodással létrejött a Társulási Parlamenti Bizottság, amely a magyar Országgyűlés és az Európai Parlament fórumaként biztosította a párbeszédet a felek között, annak tagjai a magyar Országgyűlés és az Európai Parlament képviselői voltak (104-112. cikk).

Gazdasági értelemben a megállapodás fő elemei és jelentősége az áruk szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezések voltak, amelyek 10 éven belül fokozatosan egy szabadkereskedelmi övezet létrehozását célozták. A két fél közötti kereskedelmet oly módon szabályozta a megállapodás, hogy a vámokat és egyéb kereskedelem-korlátozó intézkedéseket Magyarország számára aszimmetrikus módon bontották le,²²⁵ vagyis a

²²⁴ Az EK Görögországgal 1961-ben kötötte első társulási szerződését, amely 22 évre szólt, így Görögországnak 1984-ben kellett volna az EK teljes jogú tagjává válnia. 1967-ben a jobboldali katonai junta hatalomra jutása után a társulást befagyasztották, majd a junta bukását követően 1974-ben élesztették újra. Ezt követően Görögország kérte teljes jogú tagságát, és az eredeti céldátum előtt 1981-ben az EU teljes jogú tagja lett.

²²⁵ Annyit talán érdemes megjegyezni, hogy ez az aszimmetria a két fél közötti fejlettségbeli különbséghez képest elenyésző volt, ráadásul az EK vámszintje a 3-5 százalékot nem haladta

magyar termékek előbb juthattak vámmentesen a Közösség országaiba, mint fordítva. Ez nem jelentett mást, mint hogy a magyar ipar 4-5 éves átmeneti időt kapott arra, hogy a termékei és szolgáltatásai felkészülhessenek a versenyre. A Közösség kötelezettséget vállalt arra, hogy a vámok egy részét azonnal eltörli, ez Balázs Péter adatai szerint²²⁶ a Közösségbe irányuló magyar export közel 52 százalékát érintette, további mintegy 20 százaléknyi áruforgalom esetében a vámok visszaállításának lehetőségét fenntartotta, a többi fokozatosan öt éven belül, Magyarország pedig arra, hogy a vámokat három árucsoportban lépésenként 1994-ig, illetve 1995-1997 és 1995-2001 között bontja le (10. cikk). Az EK a megállapodás megkötésekor azonnal megszüntette a mennyiségi korlátozásokat, a textiltermékek kivételével²²⁷, a vámokat pedig a koppenhágai Európai Tanács ülésen rögzítettek szerint két évvel korábban, mint azt a társulási megállapodás tartalmazta.²²⁸ A dokumentum szabadkereskedelmet előíró rész az egységes piac megteremtésének modelljét követte azzal a kivétellel, hogy a munkaerő áramlásának nem engedett szabad utat, e helyett kvótákat szabott meg a munkavállalói engedélyek számát tekintve.

A mezőgazdasággal kapcsolatos 18., 19., 20., 21. cikkek nem egy szabadkereskedelmi övezet kiépítését célozták, a felek közötti kereskedelmet inkább kvóták és vámok segítségével kívánták szabályozni. A megállapodás egy fél mondat erejéig utalt arra, hogy a mezőgazdasági piacok érzékenysége következtében nem lehet olyan szabályokat hozni, mint az ipari termékek esetében, hiszen a Közös Agrárpolitika (KAP) működési mechanizmusa a tagállami megállapodások betartásán is múlik, ezt pedig nem lehet megzavarni egy társult országból származó bármilyen importtal sem. A mezőgazdaság mindig érzékeny területnek számított, hiszen az élelmiszer stratégiai

meg, ez a vámszint pedig érdemben nem korlátozza a kereskedelmet. A magyar vámszínvonal ezzel szemben 1991-ben 13 százalékos volt.

²²⁶ Balázs Péter: *Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 140.o.

²²⁷ 1997 végén vesztette hatályát az EU és Magyarország között a textil- és ruházati termékek kereskedelméről kötött ún. Kiegészítő Jegyzőkönyv, így 1998. január 1-jétől a magyar származású textil- és ruházati termékeket mennyiségi korlátozásoktól mentesen lehetett exportálni az Európai Unióba.

²²⁸ *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1, 31.o.

termék volt és maradt is, a növénytermesztés, állattenyésztés kínálatának megteremtése pedig időigényes, a piaci mechanizmusok nem működnek mindig jól. Azt is hozzá kell ehhez tenni, hogy az agrárnépesség súlya és szerepe nagyobb volt a gazdasági életben, mint a mezőgazdaságban dolgozók aránya az összfoglalkoztatottakon belül. E fenti két ok éppen elég indok ahhoz, hogy bármely ország igyekezzék megvédeni mezőgazdaságát a külső agrártermékek konkurenciájával szemben.²²⁹ 1995-ben az esseni EU-csúcs²³⁰ határozata következtében újra kezdődtek a tárgyalások a társult országokkal a mezőgazdasággal kapcsolatos fejezetről annak érdekében, hogy növeljék a társulási megállapodás során megállapított vámkontingenseket.²³¹

Az ún. közös rendelkezések címet viselő fejezet (24-36. cikk) számos olyan garanciát tartalmazott, amely a felek közötti kereskedelem fejlesztésének, ösztönzésének módjáról rendelkezett. Így kikötötte, hogy exportra és importra új vámot vagy azzal egyenértékű hatású terhet sem bevezetni,²³² sem a már alkalmazott vámokat, illetőleg terheket növelni nem lehetett. Ugyanez volt érvényes a mennyiségi korlátozásokra is.

A gazdasági együttműködés területén (70-96. cikk) a megállapodás igyekezett minden lehetséges ágazatot érinteni. Így szerepelt benne az ipari együttműködés, beruházás-fejlesztés és –védelem, együttműködés a tudomány és technológia területén, ipari szabványok és minőségtanúsítás, oktatás és képzés, mezőgazdaság és az agrár-ipari szektor, energia, nukleáris biztonság, környezet, vízügyi igazgatás, közlekedés, távközlés, postai szolgáltatások és műsorszórás, bank- és biztosítási tevékenység, más pénzügyi szolgáltatások, monetáris politika, regionális fejlesztés, szociális együttműködés fejezet is. Ezzel ellentétben a pénzügyi fejezet (98-103. cikk) semmilyen

²²⁹ Bogár László: „Eurotanulás”, *társulás, integráció*, Magyarország politikai évkönyve 1992, DVD-ROM

²³⁰ *Presidency conclusions*, European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm

²³¹ Vö.: Madridi EU-csúcs, *Presidency conclusions*, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-C.EN5.htm

²³² 1995. március 12-én, az ún. Bokros-csomag bevezetésekor 9 százalékos mértékű vámpótlékot vezetett be a kormány. Erre a megállapodás 28. cikke értelmében joga volt. (Ezek az intézkedések születő iparágakra vagy szerkezeti átalakítás alatt álló szektorokra vagy olyan szektorokra vonatkozhattak, amelyek komoly nehézségekkel néztek szembe, különösen, ha ezek a nehézségek fontos társadalmi problémákat idéztek elő.)

uniós kötelezettséget nem tartalmazott a társulási viszonyt létesített országok felé azon túl, amit a PHARE program keretében, illetve az Európai Beruházási Bankon keresztül az EK már biztosított Magyarország számára is. Azt minden túlzás nélkül megállapíthatjuk, hogy az EK ezzel a megállapodással minden közösségi igénynek megfelelt, amikor a PHARE program nyújtotta gazdasági segítségen túl nem biztosított több pénzügyi támogatást a társulni kívánó országoknak. Az egész megállapodást a „trade and not aid” szelleme hatotta át. Az EK azon a véleményen volt, hogy a piacra jutás szabadsága nagyobb segítséget jelent Kelet-Közép-Európa országai számára, mint újabb és újabb segélyek nyújtása.

A megállapodás aláírását követő egy év gazdasági eredménye vegyes képet mutatott. Magyarországnak csak 10 százalékkal sikerült növelnie az EK országaiba irányuló exportját, miközben az EK-ből származó mezőgazdasági import 53 százalékkal emelkedett, ami meg is látszott a növekvő külkereskedelmi deficitben.²³³ Sőt, ha a társulási egyezmény hatásait az általános preferenciarendszer exportserkentő hatásaival vetjük össze, amelyek 1990 és 1992 között érvényesültek, akkor ez a pozitívum még csekélyebbnek tűnik.²³⁴ Jóval sikeresebb volt azonban Magyarország kereskedelmi irányainak átstrukturálásában. Az EK-ba irányuló magyar export részesedése az 1989-es 25 százalékról 1992-re 50 százalékra emelkedett. Ezen belül azonban az agrártermékek EK-ba irányuló export/import aránya 6.6 százalékról 2.6 százalékra csökkent 1990 és 1993 között.²³⁵

Hogy ez a megállapodás gazdasági értelemben hasznos volt-e, vagy sem, arra az adatok fényében nem könnyű választ adni. Először is, mivel Magyarország kereskedelmét már 1989 és 1992 között átirányította az EK piacaira, a kereskedelem irányának megváltoztatása már a társulási megállapodás érvénybelépése előtt megtörtént. Másrészt a statisztikákból az is kikövetkeztethető, hogy a megállapodással az EK is jól járt a közép-európai országokba irányuló exportot illetően, amit pl. az

²³³ Hamar Judit: *Magyarország külkereskedelmének 1988-1998 közötti alakulása és az EU-csatlakozás várható hatásai*, MTA, Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2000. január, 54.o.; European Bank for Reconstruction and Development, *Economic Transition in Eastern Europe and the former Soviet Union*, Transition Report, 1994/10, 116-119.o.

²³⁴ Inotai (1993) 928.o.

²³⁵ Palánkai (2004) 450.o.

1993/1994-re rekordmértőre növekvő magyar külkereskedelmi hiány is igazol. A megállapodás ezen következménye azért figyelemreméltó, mert a kereskedelem előtt álló akadályok aszimmetrikus lebontását irányozta elő, vagyis a magyar külkereskedelemnek többet kellett volna profitálnia belőle. A megállapodás ékes bizonyítéka annak, hogy egy fejlett régió fejletlen országgal kötött megállapodása még akkor is előnyös a fejlettebbnek, ha engedményekre kényszerül, vagy, ahogy Inotai fogalmazott: „The „development asymmetry” proved stronger than the temporary and rather selective „trade asymmetry”.”²³⁶ „Megkockáztatható, hogy a társulási szerződés legfontosabb gyakorlati tapasztalata az, hogy egy intézményeiben szilárd és szofisztikáltan működő integrációs alakulattal nem lehet sikeres együttműködést kialakítani, csak ha hasonlóan szilárd és szofisztikált intézményrendszere van a társuló országnak.”²³⁷ Az itt említett két kutatónak a megállapodás ilyen tartalmú értékelésében általánosan igaza van, de talán pontosabb, ha úgy fogalmazunk, hogy az együttműködés nem lehetett mindkét fél számára egyformán „sikeres”. Nyilvánvaló, hogy a társulással az EU jobban járt, hiszen a társulási szerződésekkel 100 milliós piacot kapcsolt a nagy gazdasági térségéhez. Az EU „terjeszkedésének”, más szóval Kelet-Közép-Európa kibontakozó „elrablásának” azonban az volt a sajátossága, hogy az EU úgy „terjeszkedett”, hogy sosem alkalmazott erőszakot. Ezzel ellentétben mintát adott, követelményeket fogalmazott meg, és önkéntes választás elé állította a hozzá csatlakozni kívánókat. Hogy elsősorban a kérelmezőnek, a csatlakozónak kellett igazodnia, az magától értetődik. Illúziók nélkül nézve egy ilyen integrációba való bekapcsolódás aligha történhetett másképpen.

Hogy Magyarország elsődleges célja az volt-e, hogy gazdasági értelemben legyen hasznos a megállapodás, arra az elemzők és maguk az érintettek is máshogyan emlékeznek. Kétségtelen tény, hogy az ország többet akart az Európai Közösségtől fölrájlilag is és egyéb értelemben is távol eső loméi konvenciót aláíró országokkal kötött

²³⁶ András Inotai: *From Association Agreements to full membership? The Dynamics of relations between the Central and Eastern European Countries and the European Union*, Világgazdasági Kutatóintézet, Working Papers 1995, No. 52. 2.o.

²³⁷ Rác Margit: *Magyarország útja az EK-ba, külső és belső meghatározottságok*, MTA VKI, Tézisek V. május, idézi Palánkai (2004) 455-456.o.

hasonló megállapodásokhoz képest, bár az is tény, hogy ezeknél, sőt a Törökországgal kötött társulási szerződésnél is több területet fedtek le a kelet-közép-európai országgal kötött egyezmények.²³⁸ Jól látszik a szerződésen a szervezet azon szándéka, hogy sokat akart nyújtani, mindenképpen biztatni akarta a taggá válni kívánó országokat, és az EK ezt a típusú kapcsolati formát jó eszköznek gondolta ezen cél elérése érdekében. Magyarország számára azért volt jelentősége az egyezménynek, mert javította, és tovább szélesítette az EK piacaira való magyar belépés lehetőségét. Azt a célt, amiért a korábbi két évtizedben elég sokat küzdött a magyar politikai vezetés. Az 1988-as megállapodáshoz képest jóval több területet fedett le az Európai Megállapodás, több lehetőséget tartalmazott Magyarország számára. Martonyi arra vezette vissza a megállapodás „határozatlanságát”, hogy a tárgyalások során maga az EK sem tudta, hogy ez az egyezmény milyen célokat is szolgál: „Amikor a tárgyalások megkezdődtek, semmilyen értelemben nem volt világos, hogy az Európai Megállapodás egy átmeneti eszköz lesz, amelynek az a legfontosabb célja, hogy előkészítse és elősegítse a közép-európai országok teljes jogú taggá válását, vagy egy hosszú távú eszköz, amely hosszabb távon is helyettesíti ezen országok korai csatlakozását.”²³⁹ A kormányzat részéről Jeszenszky Géza külügyminiszter azt várta ettől a dokumentumtól, hogy hozzájáruljon a tagsághoz szükséges követelmények mielőbbi teljesítéséhez.²⁴⁰ Kormányzati tisztviselők is azt emelték ki, hogy a megállapodásnak magyar szempontból a kapcsolatok szorosabbra fűzése a jelentősége, valamint az a tény, hogy több olyan területet is tartalmaz (jogközelítés, kulturális együttműködés), amelyek a korábbi ilyen jellegű megállapodásokban nem lehettek fel.²⁴¹ Martonyi 1996-ban úgy fogalmazott, hogy a

²³⁸ Lippert (1995) 217-247.o.

²³⁹ János Martonyi: *The role and the impact of the association*, in: Mádl Ferenc – Müller-Graff, Peter-Christian (szerk.) (1996), 32.o.

²⁴⁰ Géza Jeszenszky: *Hungary and the North Atlantic Cooperation Council*, in: *Current Policy*, No. 45/1991, 2.o.

²⁴¹ Vö.: Árpád Gordos: *Interactions between political and economic relations – Association agreements between the European Community and the countries of Visegrád*, in: Euroation conference on political dialogue between the European Community and the countries of Visegrád - the future of Central Europe (Budapest, 1992. november 5-7.), Ágnes Hargita: *Some actual aspects of Hungarian EC relations*, Euroation Conference on „The relations between the EC and the countries of Central Europe – Professional perceptions”, (Budapest, 1993. november 4-6.)

Társulási Megállapodás ambivalens eredményeket hozott, olykor negatívakat is, de egyértelműen kiderült, hogy a megállapodás nem tekinthető hosszú távú megoldásnak és nem helyettesíti a teljes jogú tagságot.²⁴² A társulási megállapodásnak valójában üzenetértéke is volt. Javította az ország nemzetközi megítélését, erősítette a Magyarországról kialakult megbízható partneri státuszt és ezzel jelentős tőkebefektetéseket vonzott. A megállapodásnak jóval inkább közvetett, mint közvetlen hatásai voltak.

Amit az EK a megállapodással elsődlegesen el kívánt érni, az nem gazdasági jellegű volt. Még csak nem is politikai. Már volt szó róla korábban, hogy Kelet-Közép-Európa egy meglehetősen bizonytalan régió képét keltette a kilencvenes évek elején, számos helyi konfliktus akkor éleződött ki igazán, Oroszország jövőjéről még 1991-ben semmilyen világos kép nem kristályosodott ki, vagyis a teljes régiót a bizonytalanság lengte körül. Amit viszont a Nyugat akart, az éppen a stabilitás volt, katonai és politikai értelemben egyaránt. Vagyis az EK elsődleges célja a megállapodásokkal a stabilitás megteremtésének igénye volt. Magyarország azonban egészen másként látta a térséget és benne Magyarországot, ezáltal létrejött egy érdekeltérés (interest mismatch), amely az adott politikai konstellációban nem volt áthidalható.

Az integrációs politikában az Európai Megállapodással kapcsolatban került felszínre az első komolyabb nézeteltérés a kormány és az ellenzék között. Olyannyira komoly volt a nézetkülönbség, hogy az 1994-ben hatalomra került szocialista-szabad demokrata koalíció által összeállított kormányprogram a megállapodás módosításának szándékát is tartalmazta. Később Horn Gyula miniszterelnök úgy pontosította a kormányprogram megfogalmazását, hogy azon bizonyos termékek esetében a kvóták felülvizsgálatát értette. A kormányalakítás első hónapjaiban aztán az új miniszterelnöknek már volt alkalma vezető tisztviselőkkel is beszélnie ez ügyben, akik világossá tették, hogy nem látnak lehetőséget a megállapodás egyes pontjainak megváltoztatására. Nem sokkal a kormány megalakulását követően Horn úgy fogalmazott, hogy a kormány nem

²⁴² Mádl/Müller-Graff (1996), 29.o.

szándékozik megváltoztatni a megállapodást.²⁴³ Ennek ellenére a miniszterelnök nem volt elégedett a megállapodással, amelyet egy lapinterjúban újra megerősített.²⁴⁴ Horn ezzel a véleményével nincs egyedül. Az Európai Parlamentből származó egyes vélemények szerint a kelet-közép-európai rendszerváltozások bekövetkezett történelmi léptékű teljesítményéhez képest a megállapodás méltánytalanul szűkmarkú.²⁴⁵

A társulási szerződés a tagállamok ratifikációs folyamatát követően lépett hatályba.²⁴⁶ A magyar parlament a ratifikálási eljárás során az Európai Megállapodást kétszer is gyorsan tárgyalta és szavazta meg túlnyomó többséggel, azt egyszer sem előzte meg érdemi parlamenti vita, jóllehet sokkal kisebb jelentőségű törvények körül is éles politikai konfrontáció és hosszadalmas vita szokott kialakulni. Ennek nyilvánvalóan a felek közötti egyetértés volt az oka, és a meglévő ellentétek ellenére is inkább egyhangúan szavaztak, mintsem ezt a látszólagos egységet megtestesítő ügyet a belpolitikai disputákat oly jellemző szintre vigyék le. Magyarország esetében a tagállami ratifikációs folyamat több mint két évig tartott. Emellett a párbeszéd az aláírást követően is folyamatos volt az érintett tagállamok és az EK-trojka között.²⁴⁷ Míg ezt a párbeszédet a csatlakozni kívánók részéről a „Vissza Európába” jelszava mozgatta (a párbeszédet a visegrádi országok az integrációs folyamat fő elősegítőjének értékelték²⁴⁸), a Közösség részéről egyértelmű szándék mutatkozott az érintett országok reformfolyamatainak támogatása, külpolitikai orientáltságuknak az EK-hoz történő közelítése irányában. Ez

²⁴³ *Nincs szó a társulás felülvizsgálatáról: Horn Gyula fogadta az Európai Unió budapesti nagyköveteit*, Népszabadság, 1994. július 27. 3.o.

²⁴⁴ Magyar Hírlap interjú, 1994. augusztus 19.

²⁴⁵ idézi Balázs (1992) 54.o.

²⁴⁶ 1992. március 1-jén lépett hatályba az interim megállapodás. Ez alapján a magyar áruk jelentős kedvezménnyel jutottak be az EK-ba, s Magyarország is fokozatosan megkezdte a vámok lebontását. Ennek következtében 1992-ben a Közösségbe irányuló kivitel 15 százalékkal emelkedett, jobban, mint az OECD (10,2%), vagy az EFTA országokba (3,1%). Ezzel 1992 végére az EK részesedése a teljes exporton belül elérte az 50 %-ot. 1993-ban ez a tendencia már nem folytatódott, de nem azért, mert az ideiglenes megállapodás nem éreztette volna a hatását, hanem azért, mert Magyarország gazdasági teljesítménye jelentősen romlott, ráadásul az EK piaci is csökkenő keresletet mutattak a magyar piac irányába.

²⁴⁷ A találkozókra politikai igazgatói szinten 1992. április 2-án Lisszabonban és külügyminiszteri szinten május 5-én Prágában került sor.

²⁴⁸ Orgoványi András: *Magyar-EU politikai párbeszéd* in: Izikné Hedri Gabriella (szerk): *Magyarország úton az Európai Unióba*, Aula kiadó, 1995, 203.o.

közvetve a térség stabilitását volt hivatva szolgálni, ami az EK-nak is fontos érdeke volt. A párbeszéd eredményeként, amely intézményesen az EK-trojka és a Visegrádi országok között zajlott, született meg 1992. október 28-án „Az Európai Közösségekkel való integráció erősítéséről és a csatlakozás távlatairól” című közös memorandum, amelyben az érintett országok kinyilvánították szándékukat a Nyugat-európai Unióhoz való csatlakozással kapcsolatban is.

II.1.2.1.2 A megállapodás háttere és annak értékelése

Magyarország számára 1990-ben a „múltból” a fejlődés felé vezető talán egyetlen lehetséges út az integráció volt. Így a magyar politikai vezetés minden lehetséges eszközt megragadott, hogy szorosabbra fűzze a viszonyt a Közösséggel és ezzel növelje a magyar politika mozgásterét. Ilyen eszköz volt a társulási megállapodás, amely meglehetősen nagy lépés volt az EK-val folytatott korábbi viszonyt tekintve. Ezzel mind a két fél tisztában is volt. Az EK úgy gondolta, hogy a kapcsolatok kiterjesztésének ez a formája elegendő a kelet-közép-európai országok számára. Tehát ha a korábbi kapcsolatokhoz mérjük a megállapodást, vagy akár az 1988-as együttműködési megállapodáshoz, pozitív képet kell fessünk róla, hiszen a kapcsolatok ilyen minőségére még nem volt példa a két fél között az EK megalakulása óta. Az értékeléseket olvasva gyakorlatilag ez a kép bontakozik ki előttünk. Ha azonban a vizsgálódásnál és értékelésnél gazdasági szempontokat veszünk figyelembe, akkor már más következtetésekre juthatunk. Lássuk, miért?

A megállapodással a magyar fél az 1989-ben megindult importliberalizáció felgyorsítását is aláírta, megnyitva ezzel az ország kapuját egy olyan piaccal szemben, amely lényegesen fejlettebb, nagyobb hozzáadott értékkel bíró, versenykéesebb termékeket állított elő, ezt pedig a megállapodásban az EK részéről tett engedmények nem voltak képesek ellentételezni. Ebből kifolyólag a magyar gazdaság még oly versenyképes, bár a nemzetközi versenynek még ki nem tett szereplői is hirtelen, rövid idő alatt rendkívül széles körben lettek a külföldi termékek által indukált versenynek kitéve. Ezért a hazai termelők szinte lehetetlen helyzetbe kerültek az EK-beli

versenyársakkal szemben.²⁴⁹ A megállapodásban éppen ezért a magyar piac védelme érdekében bizonyos termékek körében jóval elnyújtottabb piacnyitást lett volna érdemes rögzíteni. A liberalizációs politika következménye az lett, hogy a behozatal adminisztratív akadályainak megszüntetése anélkül történt meg, hogy azt piackonform védelmi eszközökkel váltották volna fel. E tekintetben a hazai importliberalizálás gyakorlata merőben különbözött a külkereskedelmi nyitás útjára lépő fejlődő országokétól, ugyanis az utóbbiak többségében a külgazdasági nyitás kezdeti szakasza a „vámosításban” állt.²⁵⁰ A helyzet azonban nem volt ennyire egyszerű. 1992-re ugyanis már az 1988-as konvertibilis import mintegy 90%-a a liberalizált körbe tartozott.²⁵¹ Vagyis olyan megállapodást kötni, amely a magyar termékeket védhette volna a fejlettebb importcikkekkel szemben, csak a termékek nagyon szűk körére lehetett volna, ezt pedig Magyarország nem is erőltette. Az EK is tisztában volt a helyzet problematikusságával, ezért még a megállapodás életbe lépését megelőzően a koppenhágai Európai Tanácson azon a véleményen volt, hogy javítani kell a kelet-közép-európai országoknak a Közösség piacaira történő bejutását. Ezt a szándékot tükrözte az Európai Tanács és az Európai Bizottság 1993. december 20-i, az Ideiglenes Megállapodásokhoz és az Európai Megállapodásokhoz kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyve is.²⁵²

Ha a magyar megállapodást összevetjük az EK korábban más országokkal kötött megállapodásaival, hamar megtaláljuk a választ arra is, hogy az EK-nak miért „érte meg” a megállapodást ilyen feltételekkel aláírni. A Közösség indítéka szinte minden társulási megállapodás esetében az EK domináns piaci pozíciójának megalapozása és

²⁴⁹ Ez a probléma már a megállapodás életbe lépését megelőzően felmerült és aggasztotta a közgazdászokat és politikusokat egyaránt, ennek megakadályozására nem sok lépés történt.

²⁵⁰ Csikós Orsolya: *A külkereskedelmi kapcsolat kiépítése az EU tagországaival*, Polvax Társadalomtudományi folyóirat, 2. évf., 1998, 3-4.sz., epa.oszk.hu/00600/00686/00006/pdf/5csikos.pdf, 125-126.o.

²⁵¹ Hamar (2000) 10.o.

²⁵² O.J., L 25, 29.1.1994, *Commission Decision of 20 December 1993 concerning the conclusion on behalf of the European Coal and Steel Community of the Additional Protocol to the interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Economic Community and the European Coal and Steel Community and the Republic of Hungary and to the Europe Agreement between the European Communities and their Member States and the Republic of Hungary*

ennek intézményesítése volt.²⁵³ Az EK-nak ez a piac ugyanúgy kellett, mint az EK-n kívüli mediterrán térség – a kelet-közép-európai térségnél számottevően nagyobb – piaca. És ehhez minden gazdasági háttér rendelkezésre is állt. A kilencvenes évek eleje gazdasági visszaesést hozott, amely újabb és újabb piacok meghódítását igényelte, még azon az áron is, hogy a Közösség különböző mértékű engedményeket tett a kereskedelmi partnereinek.

Az EK a társulás tartalmát tekintve az Európán kívüli mediterrán modellhez nagyon hasonló megállapodást kötött Magyarországgal és a térség többi államával. A szabadkereskedelmi övezet kialakítását mind a mediterrán, mind az európai megállapodások tartalmazták, ez része volt a piacszerzési stratégiának. Ami ennél Magyarország számára sokkal többet jelentett, az a politikai párbeszéd intézményesítése volt, és ez a korábbi megállapodásokhoz képest jóval szélesebb körű volt úgy, hogy ezen túlmenően számos evolutív (Balázs Péter) elemet tartalmazott. A magyar kormány két út között választhatott. Vagy ragaszkodik ahhoz, hogy jelentős gazdasági segítséget (akár segélyt) kapjon az EK-tól (erre elég kis esély mutatkozott), vagy megelégszik a PHARE program keretein belül nyújtott pénzügyi támogatással, de cserébe a teljes jogú tagság perspektíváját kapja. A koppenhágai Európai Tanács ebben az értelemben a magyar külpolitika által követett stratégia helyességének visszaigazolásaként is értelmezhető. A Tanács ugyanis elismerte, hogy „Kelet-Közép-Európa azon társult országai, ha úgy kívánják, tagjai lesznek az Európai Uniónak, amennyiben teljesítik a tagsághoz szükséges feltételeket.”²⁵⁴ Ez jóval több annál, mint amit a társulási megállapodás preambuluma tartalmaz, a következtetés azonban azt is leszögezte, hogy az EU-nak képesnek kell lennie új tagokat integrálni, ez pedig mind a tagjelölt, mind az EU érdekében áll. Érdekes látni, hogy az EU a kelet-közép-európai országok integrációja kapcsán mennyire alárendelte távlati politikai céljait a rövid távú gazdaságiaknak. Ez a megállapítás különösen a társulási megállapodás fényében érdekes, ez volt ennek a

²⁵³ Vö.: Balázs (1996) 168-171.o.

²⁵⁴ „The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.”, *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1, 13.o.

közösségi hozzáállásnak ez első megnyilvánulása. Ahhoz azonban, hogy mindez teljesülhessen, számos feltételt kellett az EU-nak és a társult országoknak is biztosítaniuk. Felül kellett vizsgálni a két pénzügyileg legérzékenyebb terület: a mezőgazdasági politika és a regionális politika kérdését, és ezeknek a közös költségvetésre gyakorolt hatását.²⁵⁵ Át kellett tekinteni az intézményi kérdéseket, amelyekre részben az 1996-os kormányközi konferencián kerítették sort. Az intézményi kérdések azért is szerepeltek komolyan a napirenden lévő kérdések között, mert az EK ún. strukturált kapcsolatrendszer (structured relationship) szándékozott kialakítani a kelet-közép-európai országokkal. Ez a társult országok és az EK szervei közötti kapcsolatok erősítését is jelentette, elsősorban az Európai Tanács és az egyes tagállamok között összeurópai érdekeket érintő témákban.²⁵⁶

A megállapodás gazdasági tartalmának anomáliái több okra vezethetők vissza, ezek egy része kétség kívül az EK-n belüli viszonyokkal is összefüggésben van. 1991 a Közösség életében megalakulása óta a legnagyobb horderejű változást hozta. Jól érzékelhető volt, hogy a kibővülés problémái alárendeltek voltak az integráció elmélyítésének, az EK nem volt hajlandó az integráció dinamikáját lassítani csak azért, hogy képes legyen új tagok befogadására. Másrészt az 1990-es nemzetközi politikai változások, köztük a német egyesítés nagy terheket rótt a közös költségvetésre. 1991 végére nyilvánvalóvá vált, hogy az integráció elmélyítésének prioritása van a Tizenkettekben belül, a kibővítést illetően pedig nem vállalt nagy kockázatot, amikor az EFTA-országok befogadására tett homályos ígéretet. Elképzelhető, hogy sikerült volna más dinamikát adni a kelet-közép-európai országok integrálásának, ha a visegrádi országok együttesen léptek volna fel a közös cél érdekében, de úgy tűnt, a politikai akarat hiányzik ennek megvalósításához. Érzékelhető volt a Közösség addigi identitásának részleges felbomlása is. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EK megalapítására is részben a hadi logika mentén (szén és acél), valamint a Szovjetunió

²⁵⁵ *The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe For Accession, Communication from the Commission to the Council.* COM(94) 320 final, 13 July 1994, 2.o.

²⁵⁶ Transzeurópai hálózatok, energia, közös kül- és biztonságpolitika, bel- és igazságügyi együttműködés.

létezése miatt került sor, annak szétesésével azonban ez a külső rendezőelv megszűnt. Az is világosan következik az alapító szerződésekből, hogy a szervezet a résztvevő gazdaságok minél nagyobb fokú és mélyebb egységesítésére törekszik, ez a kötőanyag azonban a teljesen más gazdasági fejlettségű államok felvételével jelentősen meggyengült volna.

A Közösség nem térhetett ki az elől a kihívás elől, amelyet a kelet-közép-európai országok közeledése jelentett. Egyrészt, mert elvesztette volna vezető szerepét az átalakulásban, másrészt a Párizsi Chartában is kifejtett, általa is támogatott összeurópai együttműködést is veszélybe sodorta volna. Az EK az 1990-es évek elejétől fogva egyre erőteljesebben befolyásolta a külső környezetét, ezt a képességét pedig szintén nem akarta elveszíteni. Ebből következően a megállapodás legfőbb érdemének tartott politikai dialógust nem kötötte a ratifikációs folyamat lezárulásához, hanem már azt jóval megelőzően folyamatos konzultációt folytatott mind a három visegrádi országgal. Ez azt a célt is szolgálta, hogy jelzést adjon a tagállamoknak a ratifikáció felgyorsítására.²⁵⁷ A társulási megállapodások alapvetően mindig két fél között kötöttek, a visegrádi országokkal folytatott tárgyalások során azonban az EK álláspont inkább afelé hajlott, hogy párhuzamosságot teremtsen, megkönnyítendő a saját munkáját. A párhuzamosság megszüntetését a magyar kormány nem is erőltette. Ellenben azzal nem értett volna egyet, ha a visegrádi országok körét más országokkal is megpróbálják bővíteni.

Az EK számos szempontot figyelembe kellett, hogy vegyen a tárgyalások során, ezek közül a legfontosabbak gazdasági jellegűek voltak. Nem szabad elfelejteni, hogy az EK eredetileg gazdasági közösségként jött létre, és csak az ezt követő évtizedek alatt vált az együttműködés politikai dimenziója erőteljesebbé. A gazdasági mutatók rossz képet mutattak Magyarországról és a többi visegrádi országról, erőteljes transzformációs válság alakult ki, az átalakulással olyan jelenségek ütötték fel a fejüket, amelyeket ezen országok korábban nem ismertek. Ezeket a szempontokat az EK-nak figyelembe kellett

²⁵⁷ Tibor Kiss: *The experience yet with the political dialogue*, in: *Euroation conference on political dialogue between the European Community and the countries of Visegrád - the future of Central Europe* (Budapest, 1992. november 5-7.), 52.o.

vennie, hiszen a legfontosabb érdeke a lehetőség szerint minél nagyobb politikai és gazdasági stabilitás megteremtése volt.

II.1.3 1992: az Európai Unió továbbfejlődésének dilemmái

1992. február 7-én az akkor tizenkét tagot számláló Európai Unió vezetői aláírták a maastrichti szerződést. A merész célokat megfogalmazó dokumentum új korszak kezdetét jelezte, amelynek fontos eredményei közül is kimagaslik a közös valuta, az euró létrejötte és a hármas pillérstruktúra kialakítása. A szerződés egyenes következménye volt az EK mélyítési erőfeszítéseinek, és egyben tudtára adta a társultaknak, hogy a bővítés bizonyosan nem a közeljövő eseménye lesz. Ezt erősítette az a tény is, hogy a kormányközi pillérekben a hatáskörök a politikai együttműködés erősítését olyan jelentős területeken írták elő, mint a közös kül- és biztonságpolitika, a védelmi együttműködés, és a bel- és igazságügyek.²⁵⁸ Mindezek mellett mindkét pillérben az Európai Bizottság csak társ-kezdeményszói jogokat kapott, az Európai Tanács a kérdések többségében egyhangúan döntött, vagyis erőteljesebben érvényesültek a tagállami érdekek, mint a közösségi szintű igények. Ezt az érzetet erősítette még a szerződés több olyan eredménye is, amelyet nem áldozott volna fel a Közösség a bővítésért cserébe, mint például:

- a strukturális alapok kiegészítése a Halászlati Pénzügyi Orientációs Eszközzel,
- a strukturális alapok mellett a Kohéziós Alap létrehozása, amely a szegényebb tagországok infrastrukturális és környezetvédelmi beruházásait támogatta
- az EP jogkörének kiterjesztése
- az európai állampolgári státusz megteremtése
- a kormányok közötti együttműködés (közös kül- és biztonságpolitika, együttműködés jogi és belső biztonsági ügyekben) erősítése.

²⁵⁸ Vida Krisztina: *A föderalizmus hatása az európai integráció fejlődésére és szerepe az alkotmányozási folyamatban*, Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, 2004, 59.o.

Maastricht számos dilemmát okozott a társulni kívánó országoknak, amelyek közül az EU jövőjével, annak fejlődésével kapcsolatos várakozások emelhetők ki igazán. A korábbi bővítések során ilyen mértékű átalakuláson az Unió nem ment keresztül, és úgy tűnhetett, hogy olyan mértékben tolódik ki az Unió és Magyarország közötti tárgyalási folyamat, amely a bővítést is jelentősen hátráltatja. A félelem a későbbiek fényében persze nem volt valós, de az egyértelművé vált, hogy az EU-ban a mélyítést a bővítés kárára történő álláspont képviselői kerekedtek felül.²⁵⁹

A bilaterális alapon megkötött társulási megállapodás teljesen átformálta Magyarország (és a többi társult ország) külpolitikájának európai kapcsolatrendszerét. A politikai érintkezések rendszeressé váltak, a párbeszéd intézményesült. Elkezdődött a magyar jogrendszer közösségi színvonalhoz történő közelítése és a szakpolitikai együttműködés az egyes ágazati politikák területén. Mégis a legkomolyabb előrehaladást a kereskedelem terén sikerült elérni. A társulási megállapodás kereskedelmi rendelkezéseit tartalmazó Ideiglenes Megállapodás 1992. március 1-jei hatályba lépése sok lehetőséget kínált a magyar export számára, bár nem kevesebbet a Közösség tagjai számára sem. A statisztikai adatok valóban komoly fejlődést mutattak, a megállapodás ugyanakkor nem zárta ki protekcionista lépések megtételét, amelytől az EK nem is rettent vissza. Ilyen lépések mind az acélszektor, mind a mezőgazdaság területén születtek, és bár gazdasági hatásuk sem volt elenyésző, az üzenet, amelyet hordoztak, kiábrándítóan hatott a tagjelöltek számára, hiszen nem volt egészen érthető, hogy miért nyúl piacvédelmi eszközökhöz egy olyan fejlett közösség, amely akár kisebb mértékű gazdasági visszaesést is képes elviselni, míg Magyarország bruttó össztermékének 35-40 százalékát elvesztette az átalakulással. Az Ideiglenes Megállapodás hatályba lépését követő időszak arra is rávilágított, hogy az EK a kereskedelemben nyújtott aszimmetriával kívánta ellensúlyozni a két fél közötti fejlettségbeli különbségeket, de ezzel nem a minőségi, hanem a mennyiségi elvet alkalmazta.²⁶⁰ És ez számára jóval kedvezőbb volt, hiszen míg Európa a saját piacait többlépcsős védelemmel látta el, addig

²⁵⁹ Többek között ebből a megfontolásból is következett a csatlakozási kérelem 1994-es benyújtása, amelyet sokan elhamarkodottnak tartottak.

²⁶⁰ András Inotai: *Die Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas*, Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 3/1994, 26.o.

Magyarország kizárólag (a közösségi szintnél jóval magasabb) vámtételeivel volt képes a saját piacait megvédeni. Mivel az EK területén a vámtételek lebontása után is maradtak még piacvédő eszközök, egyértelmű volt, hogy ki profitál jobban az aszimmetriából.

A kibővítés-elmélyítés területén a közösségi álláspont kerekedett felül. Amikor az 1992-es Lisszabonban megtartott Európai Tanácsra (1992. június 26-27.) az Európai Bizottság benyújtotta a Bővítés Kihívása című dokumentumot, egyértelművé vált, hogy az EU melyik verziót preferálja. (A visegrádi-országok vezetőinek az Európai Tanácshoz intézett üzenetében²⁶¹ amellett, hogy a társulások mielőbbi ratifikálását szorgalmazták, újra kitértek a bővítés és az elmélyítés kérdésére, elismerve mindkét folyamat fontosságát.) Az Európai Tanács elé került anyagból világosan kiderült, hogy a Maastrichti Szerződésben foglaltak végrehajtása prioritást élvez minden más stratégiai céllal szemben. Magát a szerződést mihamarabb ratifikálni kell, a pénzügyi és strukturális intézkedésekről szóló tárgyalásokat (Delors II.) le kell zárni és csak ezután kezdődhetnek meg a csatlakozásról szóló tárgyalások. A bővítés azonban nem történhet a mélyítés kárára, nem „hígíthatja fel” a Közösség már eddig elért eredményeit.²⁶² A dokumentum több ponton keresztül sorolja fel, hogy egy tagjelöltnek milyen tulajdonságokkal kell rendelkeznie, milyen feltételeket kell teljesítenie. Külön fejezetet szentelt a dokumentum a Közösség hatékonyságának megőrzésének, a már így is túlterhelt intézmények védelmének. Az Európai Tanács következtéseiben újra kihangsúlyozta, hogy minden európai állam tagja lehet a Közösségnek, ha működése demokratikus alapokon nyugszik. Nem először került sor annak a megállapításnak a megfogalmazására sem, hogy az egyes tagjelöltekkel külön-külön tárgyal az EU, egymással párhuzamosan, figyelembe véve az országok előrehaladását (dealing with each candidature on its own merit)²⁶³. Az Európai Tanács ülése nem meglepő módon csak kis részben foglalkozott a bővítés kérdésével, jóval nagyobb hangsúly helyeződött a

²⁶¹ *A Visegrádi Hármak országai vezetőinek üzenete az Európai Tanács tagjaihoz*, Budapest, 1992. május 6., Sajtóközlemény 25/1992

²⁶² Commission of the European Communities: *Europe and the challenge of enlargement*, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/92, 10.o.

²⁶³ Uo. 23.o.

Közösség pénzügyi kérdéseire, a belső piaccal kapcsolatos intézkedésekre, a személyek szabad áramlásával kapcsolatos bizottsági dokumentumban foglaltak megtárgyalására, a GATT Uruguayi fordulójára, a külkapcsolatokra és egyéb kérdésekre.

1992. szeptember 16-án az Európai Parlament ratifikálta az EK-magyar és az EK-lengyel Európa-megállapodást, s azok parlamenti ratifikálását ajánlotta az EK tagországainak. A magyar törvényhozásban nyolc nappal később (szeptember 24-én) megalakult a Magyar Országgyűlés Európai Közösségi Ügyek Bizottsága, amelynek felállításáról még június 23-án szavazott az országgyűlés. 1992. október 28-án sor került az EK Elnöksége, az Európai Bizottság és a visegrádi országok első csúcstalálkozására, amelyen a magyar küldöttséget Antall József miniszterelnök vezette Londonban.

Ahogy arról már többször is szó esett, Magyarországnak a csatlakozás korai megvalósításával kapcsolatos illúziói a legtöbb esetben alaptalannak bizonyultak. Ez nem feltétlenül a magyar kül(politika) hibája, hiszen az illúziók kialakulásához a Közösség vezetőinek többszólamúsága is jelentősen hozzájárult. Érdekes, hogy mialatt Kohl német kancellár nem egyszer foglalt állást egy évtized közepére megvalósíthatónak látszó kibővülés kapcsán, addig Delors, az Európai Bizottság elnöke már 1990-ben határozottan arra figyelmeztette az új demokráciákat, hogy ne számoljanak olyan menetrenddel, amely gyorsabb csatlakozást vetít előre, mint a dél-európai országok esetében, ahol a csatlakozás folyamata hét évet vett igénybe.²⁶⁴ Delors számításai szerint a hat reformországra kiterjesztett pénzügyi támogatás 14 milliárd ECU vissza nem térítendő és még 5 milliárd ECU hitel folyósítását jelentette volna, amelyet az EK nem tud felvállalni.

Arról, hogy a csatlakozás valójában mennyibe kerülne az EK-nak, számos spekuláció látott napvilágot. A Közösség 1993 előtti álláspontja lényegében arra terjedt ki, hogy az átalakuló országok modern piacgazdaságra történő áttéréséhez nyújtson támogatást, és ezt nem csak pénzügyi értelemben vélte fontosnak. Ezért, amikor a három visegrádi-ország 1992 szeptemberében közös memorandumban fordult az EK-hoz, hogy

²⁶⁴ Jacques Delors beszéde az Európai Parlament ülésén, 1990. január 17., Europa-Archiv, 11/1990, 271.o.

az világos feltételeket fogalmazzon meg a tagsággal kapcsolatban, az EK válasza is inkább a kérdés nem anyagi természetű aspektusára vonatkozott. Az EK nem tett mást, mint kinyilvánította, amit addig már több alkalommal megtett: közös érdek a Visegrádi-országok fokozatos integrációja a Közösségbe.²⁶⁵ Az 1992. decemberi Edinburgh-i Európai Tanácson, amely egy ezzel kapcsolatos jelentésnek a megtárgyalását kellett volna napirendjére tűzze, sokkal inkább a saját kihívásaival volt elfoglalva, és egyszerűen nem jutott odáig, hogy világos feltételeket és esetleg egy megvalósítható menetrendet elfogadjon.²⁶⁶ Sőt, a tanácsi következtetés leglényegesebb mondata úgy szólt, hogy a kelet-közép-európai országokkal folytatott kapcsolatok legfontosabb kerete az Európa-megállapodás lesz az elkövetkező évtizedben. Azaz a megjelölt időtáv is világosan jelezte, hogy a csatlakozás időpontjával összefüggésben megtett informális közlés szerint a társulás hosszabb ideig lesz érvényben, mint arra több politikus is számolt. Az Európai Tanács pontosan azt tette, ami a leginkább érdekében állt. Már itt, tehát a koppenhágai csúcs előtt számos általános feltételt megfogalmazott az EK:

- az ország alkalmassága az *acquis communautaire* átvételére;
- intézmények stabilitása, amely garantálja a demokrácia, a jogállam, az emberi jogok és a kisebbségek védelmét;
- működő piacgazdaság;
- a politikai, gazdasági és monetáris unió céljainak elérésére való törekvés;
- a tagállam képessége helyt állni a versengő piacokkal;
- a Közösség képessége arra, hogy új tagokat tudjon felvenni, fenntartva az európai integráció dinamikáját.

Ezen túlmenően azonban szinte semmilyen konkrét indikátort nem határozott meg, sőt túl korainak tartotta, hogy menetrendet állítson fel. Elegendőnek vélte a társulási státusz

²⁶⁵ A Visegrádi-országok és az EK külügyminisztereinek találkozója, 1992. október 5., *Meeting of the ministers of foreign affairs of the European Community and the Visegrád Countries – Joint Statement*, Council of the European Communities, 9033/92 (Press 170)

²⁶⁶ Commission of the European Communities: *Towards a closer association with the countries of Central and Eastern Europe*, Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11-12 December 1992, SEC(92) 2301 final, Brussels 2 December 1992

létrejöttét, és a csatlakozást a fenti feltételek teljesítéséhez kötötte. A Közösség ezen túlmenően számos olyan elvárást is megfogalmazott, amelyek a politikai párbeszéd intenzitásának növelését, annak multilaterális jellegét hangsúlyozták.²⁶⁷ Mivel a politikai nyomást az EK-ban is érezték, ennél többet is sikerült rögzíteni a dokumentumban. Mégpedig azt, hogy a társuláson túlmenően szélesíteni kell az együttműködést, és ki kell terjeszteni olyan területekre, amelyek transzeurópai érdekeket képviselnek (energia, távközlés, közlekedés, környezetvédelem), azzal a kitételrel, hogy a kibővített együttműködés nem hátráltathatja a Közösség autonóm fejlődését.

II.1.4 1993: áttörés uniós szinten, a konszenzus felbomlása a belpolitikában

A Társulási Szerződés megszületése után számos olyan lépés történt, amely a kapcsolatok szorosabbra fűzését eredményezte és tartalommal igyekezett megtölteni a Szerződésben már érintett csatlakozás (teljes jogú tagság) kérdését. Az első a koppenhágai kritériumok megfogalmazása volt 1993-ban, amely nagy előrelépés volt, amelyet a csatlakozni kívánó országok már régóta szorgalmaztak. A kelet-közép-európai országok csatlakozásának – a ratifikációs folyamattól eltekintve – jogi értelemben ekkor már nem volt semmi akadálya. A valóságban azonban az EU-hoz csatlakozni hosszabb és bonyolultabb folyamat. Voltak olyan hangok (elsősorban gazdasági szereplők részéről), amelyek lehetségesnek tartották, hogy Magyarország Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal együtt tagja legyen az EK-nak, és ezért helytelenítették a magyar kormány azon lépését, hogy a tagságra vonatkozó kérelmet a visegrádi országokkal együtt nyújtotta be.

A jelölteknek gazdasági, intézményi, jogi alkalmazkodási és egyéb jellegű feltételei vannak. Ezeket tételesen meghatározni nem lett volna egyszerű feladat, ezért az EU nem is tett kísérletet rá, hanem általános feltételeket szabott.

A koppenhágai kritériumok

Az Európai Közösség hivatalosan az Európai Tanács 1993. június 21-22. között

²⁶⁷ Uo. 3-4.o.

megtartott koppenhágai ülésén fogadott el határozatot a bővítésről a társult kelet-közép-európai országok irányába. A koncepció lényege az volt, hogy egyszerre kezdték meg a tárgyalásokat a csatlakozásra legfelkészültebb országokkal, amennyiben a társult ország az elvárt gazdasági és politikai feltételek kielégítésével képes teljesíteni a tagsággal járó kötelezettségeket.

Az azóta csak koppenhágai kritériumokként emlegetett feltételek szerint a jelölt államnak:

- stabilan működő demokratikus intézményrendszerrel kell bírnia, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását (politikai kritériumok);
- működő piacgazdasággal kell bírnia, és képesnek kell lennie megbirkózni az Unióban meglévő piaci erők versenyével (gazdasági kritériumok);
- képesnek kell lennie eleget tenni a tagságból származó kötelezettségeknek (ami az *acquis communautaire* adaptálását és alkalmazását jelenti), beleértve a politikai, valamint a gazdasági és monetáris unió céljait is (jogi, intézményi kritériumok).

A koppenhágai kritériumok egy politikai deklarációnak voltak felfoghatók, amelynek különös jelentősége az volt, hogy az EU története során először fogalmazta meg egy csatlakozni kívánó országcsoporthoz számára a belépés feltételrendszerét. Ugyanakkor semmi újat nem hozott létre mindezzel, hiszen ezek a normák már a Római szerződésben is benne foglaltattak. Nem biztos persze, hogy a konkrét kritériumok megállapításának elmaradása olyan nagy megrázkódtatást okozott Magyarországnak, ahogy a többi tagjelöltnek sem. Mindent egybevéve látható volt, hogy a csatlakozási folyamat az EK részéről különösképpen elsősorban politikai jellegű volt, és a Közösség tudott volna olyan kritériumokat megállapítani, amelyeket a társultak sokáig nem lettek volna képesek teljesíteni. Azt biztosan mondhatjuk, hogy a hosszú csatlakozási folyamat volt az ára annak, hogy listászerű kritériumok nem lettek meghatározva.

A koppenhágai kritériumok további érdekessége, és ami talán gazdasági szempontból jelentősnek hatott, hogy akkor határoztak meg először gazdasági

kritériumokat, mutatva ezzel a tagjelöltek erős lemaradását. Évekkel azelőtt még Portugália és Spanyolország esetén sem voltak ilyenek, inkább csak a politikai demokráciát fenyegető tényeket vizsgálták, mint politikai kritériumot. Ezekkel a feltételekkel valójában az Európai Unió a saját szintjéhez való maradéktalan felzárkózást szabta feladatul a szocialista gazdaságot még csak átalakítani igyekvő országok számára, ami egyáltalán nem ígérkezett könnyűnek. A három legfőbb feltételhez az EU egy kiegészítő feltételt is hozzáfűzött, amely saját magára vonatkozott. Eszerint neki is fel kell készítenie magát a csatlakozó országok befogadására, intézményi reformokat kell végrehajtania a csatlakozás előtt. Ennek oka, hogy az adott időszakban az EU tagállamai nem látták lehetségesnek az EU működését 25 tag esetén. Tehát az volt a véleményük, hogy az új tagok csatlakozása nem fékezheti le az EU fejlődését, „lendületét”.²⁶⁸ Ezzel a kitételrel az EK elég határozottan adta tudtára a társultaknak, hogy még azon feltételek teljesítése sem garantálja a csatlakozásukat, amelyeket az Európai Tanács meghatározott. Ennél nagyobb mértékben esik latba az EU képessége, hogy arra alkalmas szervezeti és szerkezeti formával legyen képes magába illeszteni az újonnan érkező országokat. Koppenhága mégis mindennek ellenére megmutatta, hogy a Közösségben megvan a szándék a kapcsolatok kiszélesítésére, a későbbi csatlakozásra, ezt azonban megfontoltan, és más szempontokat előtérbe helyezve teszi meg.

A koppenhágai kritériumok gyakorlatilag az alapszerződések módosításaként voltak értelmezhetők²⁶⁹, az Unió alapszerződéseit ugyanis csak annyit írtak elő feltételként a tagjelöltek számára, hogy az európai kontinensen kell lenniük. Ehhez képest Koppenhágában számos olyan előírást fogalmaztak meg a tagok, amelyek a bővítési folyamatot részben lassították, részben pedig gyorsították.

Lényeges változásra azonban nemcsak közösségi szinten került sor. 1993 végétől kezdve a külpolitika egyensúlyára való törekvés egyre kevésbé volt jellemzője a magyar politikának. Ennek félreérthetetlen jele volt, hogy az akkori ellenzéki pártok a

²⁶⁸ *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1, 13.o.

²⁶⁹ András Inotai: *From the Association Agreements to full membership? The dynamics of relations between the Central and Eastern European countries and the European Union*, Paper presented at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, May 11-14, 1995, Charleston, South Carolina, USA

kisebbségpolitikát illetően egyre erőteljesebben vonták kétségbe az addigi külpolitikai konszenzust. Az egyensúlyra való törekvés fokozatosan csökkent a külpolitikai gondolkodás más területein is. 1994-től kezdve alternatíva jelent meg a külpolitikai diskurzusban: vagy ragaszkodik az ország a határon túli magyarok ügyének fontosságához, vagy az euro-atlanti integrációt választja.²⁷⁰ 1993 végétől tehát a magyar külpolitikába is mind inkább beszűrődött az az ellenséges hangnem, amely a belpolitikai vitákra már kezdetektől fogva jellemző volt. A viták többsége nem annyira az elvek megkérdőjelezésében, hanem a külpolitikai gyakorlat bírálatában öltött testet. Erre a belpolitikai viták is hatással voltak, de a nemzetközi körülmények is, hiszen ekkor már jól látszódott, hogy az Ukrajnával megkötött alapszerződés nem lesz precedens a többi szomszédos ország viszonylatában, és ezt az ellenzéki pártok folyamatosan szóvá is tették. Az Európa-politika viszonylatában a maastrichti szerződés aláírása és életbe lépése nagy változást nem hozott. A magyar politikai elitben nem voltak már illúziók, azok után pedig, hogy Maastricht bizonyos vonatkozásaiban a többsebességes Európa képét vetítette előre, az integrációs politika bírálata csak a határon túli, vagy a szomszédosságpolitikával kapcsolatban került terítékre.

1994. február 1-jén lépett életbe az EU-magyar Társulási Szerződés. Ezt követően a magyar országgyűlés március 22-én hozott határozata alapján Magyarország április 1-jén nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz. Az Európai Tanács április 19-én vette tudomásul a benyújtott kérelmet, és az Európai Bizottságot bízta meg a kérelemmel kapcsolatos vélemény kidolgozásával. Április 22-én a kormány memorandumot nyújtott át a Bizottságnak, amely tartalmazta a magyar fél által kidolgozott menetrendet, az átmeneti szabályokat, a felkészülés súlyponti feladatait.²⁷¹ Ebben a dokumentumban egy ezredforduló közeli évszám szerepelt céldátumként. A

²⁷⁰ Granasztói György: Felvetések az elmúlt másfél évtized magyar külpolitikai gondolkodásával kapcsolatban, in: Magyar külpolitikai gondolkodás a 20. században, (Szerk. Pritz Pál, Sipos Balázs és Zeidler Miklós), Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 2007, 177.o.

²⁷¹ Hargita Árpádné: *Felkészülés az Európai Unióhoz való magyar csatlakozásra a Maastricht utáni Európában*, 103.o. in: Izikné Hedri Gabriella (szerk): *Magyarország úton az Európai Unióba*, Aula kiadó, 1995

korfui Európai Tanács²⁷² kiemelten foglalkozott Magyarország csatlakozási kérelmével és egyetértett azzal, hogy az Európai Bizottság alkosson véleményt a tagjelölt alkalmasságával kapcsolatban, ugyanakkor kihangsúlyozta, hogy a társulási megállapodások és a koppenhágai döntések alkotják a kelet-közép-európai országokkal folytatott viszony kereteit. A korfui csúcs megismételte a Koppenhágában született döntést és ezt kiegészítette azzal, hogy a csatlakozásra való felkészülést a tagjelöltek közötti együttműködés szorosabbá tétele erősíteni fogja. Ezt a koppenhágai értekezlet elnökségi következtetése nem nevezte meg, mint a csatlakozás egyik feltételét, a korfui záródokumentum azonban már halványan utalt erre.

1994-ben a kormány legfontosabb feladata a csatlakozásra való hatékony felkészülés volt. A február 1-jén hatályba lépett társulási szerződés ennek fontos eszköze volt, de nem ez volt a fő célja. A magyar kormány (később a Horn-kabinet is) úgy döntött, hogy a társulási szerződést fejleszti tovább azokba az irányokba, amelyeket a szerződés nem fedett le.

II.1.5 A szomszédságpolitika és az európai integráció

Minden ország elsődleges külpolitikai feladata, hogy jó kapcsolatokra törekedjen a szomszédjaival. A második világháborút követő időszak ennek a célnak sok pozitív példáját hozta elsősorban a kontinens nyugati felében, többet, mint az azt megelőző évszázadokban. A jó kapcsolatokra való törekvés természetes igény is, hiszen hosszú távon ennek nincsen alternatívája. Az európai integráció ezt a kapcsolatot még egy dimenzióval kibővítette azáltal, hogy a külpolitika alapvető célkitűzéseinek egyik legfontosabb elemévé vált.

A demokráciába való átmenet kétségkívül egyik legtöbb vitát kiváltó velejárója az addig látenszen ugyan jelenlévő, az értelmiséget megosztó, de nyílt politikai szinten mégis elfojtott nemzetiségi kérdés volt. Bár a külügyek ezen vonatkozása kívül esik jelen disszertáció keretein, az egyes részterületekkel való kapcsolódása mégis megkerülhetetlenné teszi néhány vonatkozás kiemelését. A jobbközép irányultságú

²⁷² Conclusions of the Presidency, Corfu European Council, Bulletin of the European Communities No. 6/1994

ellenzéki pártok már 1988-ban felvetették ezt a kérdést és később is folyamatosan napirenden tartották. Ennek oka részben abban a tényben keresendő, hogy míg a jobboldal akkori legfontosabb ellenpólusaként tevékenykedő liberálisok az egyéni szabadságjogokra helyezték a hangsúlyt, a jobboldali gondolkodásban mindig is kiemelt helyet foglaltak el a nemzetiségi és kisebbségi kérdések elsősorban kollektív alapon. Ez a későbbiekben aztán jelentősen meghatározta a szomszédos országokhoz való viszonyt is. A nemzetiségi politikával kapcsolatban is létezett egy várakozás. Mégpedig az, hogy a kelet-közép-európai államoknak a szovjet érdekszféra alóli megszabadulása egy olyan közös élményt jelent, amely új alapokra helyezheti az ezen országok közötti kapcsolatokat. A Szovjetunió érdekszféráját alkotó országok egymást segítették a rendszerváltozás során és szorosan együttműködtek a szocialista rendszer lebontásában. Ez a várakozás is részben tévesnek bizonyult²⁷³, a szomszédos országokban meglévő történelmi sérelmek ugyanis erősebbnek bizonyultak, mint a rendszerváltozásban vitt közös élmény.

A rendszerváltozás óta folyamatosan felmerülő probléma volt a külpolitikai célok megvalósítása közötti egyensúly fenntartása. Az Antall-kormány alapelveiben és gyakorlatában is nagyon fontosnak tartotta ennek az egyensúlynak a biztosítását. „A magyar külpolitika kapcsolatrendszerében kiegyensúlyozottságra törekszik.”²⁷⁴ – mondta Antall. Ez természetesen nem azt jelentette, hogy ne lenne egy bizonyos sorrend a kitűzött célok között, de az egymásutániságot nem ideológiai okok motiválták, hanem a (geo)politikai viszonyok. A kisebbségi, határon túli politika és az integrációs folyamat között azonban mindig volt egyfajta feszültség, amely többször nehéz feladat elé állította a kormányzatot. Ennek a szocialista külpolitikuskok szerint egyik következménye lett az is, hogy Magyarország a tervezetthez, a várakozásokhoz képest később lett az EU tagja, mint azt gondolta, vagy szeretete volna.²⁷⁵ A csatlakozás elhúzódsának legkomolyabb oka azonban jóval inkább az EK tudatos

²⁷³ Ezt a várakozást Zellner-Dunay (1998) is megemlíti.

²⁷⁴ *Magyarország pártfogolja az atlanti gondolatot mint külpolitikánk egyik elemét*, Magyar Nemzet, 1990. július 26., 1.o.

²⁷⁵ *Mérlegen a magyar külpolitika*, Kovács László szocialista képviselővel, az Országgyűlés külügyi bizottságának elnökével beszélget Bede Rita, Társadalmi Szemle, XLVII. évfolyam, 93/12, 18.o.

döntésképtelenségében és csak kisebb részben a magyar gazdaság rendszerváltozás-kori állapotában keresendő. A magyar integrációs politika és a határon túli magyarok érdekeinek hatékony képviselője nem zárták ki egymást. A magyar diplomáciai kar Jeszenszky Géza szerint egyszer sem kapott olyan jelzést a Közösség bármely politikusától, amelyben a határon túli magyarokkal kapcsolatos problémák megnyugtató megoldását támasztották volna a belépés előfeltételéül. Ez a megjegyzés még akár igaz is lehet, bár azzal a külügyminiszter is tisztában volt: az EK nem szándékozik egymással vitában lévő országokat felvenni.²⁷⁶ Kovács László 1993-ban már úgy nyilatkozott, hogy tapasztalatai szerint a Nyugat azért is vonakodik befogadni a kelet-közép-európai országokat, mert nem kívánja azok egymás közötti problémáit bevinni sem az Európai Közösségekbe, sem a NATO-ba.

Az 1990-es évek kezdetén gyakran hangoztatott nézetté vált, hogy a bipoláris nemzetközi rendszer megszűnésével a hidegháborús konfliktusokat a nehezen kontrollálható nemzeti, etnikai jellegű ellentétek váltották fel. Erre a volt szocialista országokban is számos példa mutatkozott, így érhető volt, hogy az EK igyekezett különböző fórumokon annak a véleményének hangot adni, hogy az ilyen típusú konfliktusok nem annak a jövőnek az építését mozdítják elő, amelynek ezek az államok is részesei kívánnak lenni. A magyar kormány ezt a vélekedést részben osztotta azzal, hogy bizonyos kompromisszumokra hajlandó volt az integráció sikeressége érdekében. A bipoláris rendszer felbomlása azonban sok olyan problémát a felszínre hozott, amelyet a monolit szocialista blokk elnyomott, illetve nem ismert el problémaként. Így a kormánynak a határon túli magyarokkal kapcsolatos célkitűzése a térségben egyedülinek számított, és azt nem is tehetette meg, hogy ezekről a problémákról nem vesz tudomást. Idővel a határon túli magyarokkal kapcsolatos kezdeményezések összeütközésbe kerültek a szomszédos országokkal folytatott politikával és ez okozott némi zavart az integrációs politika vonatkozásában is. Az Európai Közösség tagországai között ilyen jellegű problémák nem voltak, az országok a nemzetiségi kérdést, az azzal kapcsolatos problémákat párbeszéd útján rendezték, így érhető volt, hogy az EK nem kívánt ilyen

²⁷⁶ Jeszenszky Géza: *Romania and Hungary in post-communist Europe* (előadás Bukarestben, 1993. szeptember 16.), *Current Policy*, No. 23/1993, 8.o.

problémákat a szervezet részévé tenni. A Közösség ugyanakkor elfeledkezett arról, hogy a kelet-közép-európai térség nagyon sajátos történelmi múlttal rendelkezik, az országhatárok második világháború utáni rögzítése számos nemzetiségi konfliktust potenciálisan magában hordozó helyzetet teremtett, ezekről pedig hosszú évtizedekig nem lehetett értelmes párbeszédet folytatni. Az ilyen kérdések rendezése eleve bizonyos feszültségekkel jár és ezekhez a potenciális feszültségforrásokhoz a kormányok más-más módon nyúltak hozzá. Az Antall-kormány már megalakulásakor hitet tett a szomszédságpolitika békés jellege mellett, annak emberi jogi vonatkozásait hangsúlyozta:

„A közép- és kelet-európai változások kezünkbe adták a nagy lehetőséget, hogy megszüntessük vagy legalább jelentősen enyhítsük az itt élő népeket régóta szembefordító ellentéteket... Bízunk abban, hogy egyetlen szomszédunknak sem lesz szüksége a jövőben a magyarságra, mint összetartó ellenségképre. Az összeurópai együttműködés velejárója az intenzív regionális együttműködés, erre törekszünk majd valamennyi szomszédunkkal. A föderáció felé haladó Európában ugyanakkor éppen a regionalizmus biztosíthatja a nemzeti sajátosságok megőrzését, a nemzeti érdekek további érvényesülését minden nacionalista felhang nélkül. Kisebbségi politikánk fő célja az emberi jogok, s ezeken belül a kisebbségek jogainak érvényre juttatása határainkon kívül és határainkon belül egyaránt. Tekintettel arra, hogy a magyarság egyharmada határainkon kívül él, a magyar államnak különleges felelőssége a magyar nemzet, mint kulturális és etnikai közösség megmaradásának támogatása mindenütt. Ezért állunk ki - a fennálló nemzetközi szerződések tiszteletben tartásával, azok szellemében - a határainkon kívül élő magyar közösségek önrendelkezési jogának megtartása mellett, a szomszéd államok kormányainak kinyilvánított ígéreteivel is összhangban. Ideje, hogy a nemzeti kisebbségek valóban az országok közötti barátság legfontosabb hídját alkossák, de ezt csak a jogaikat és méltóságérzetüket visszanyert közösségek láthatják el. Ebben a tiszta törekvésünkben számítunk a

demokratikus államok kormányainak és közvéleményének támogatására éppen úgy, mint az európai és a nemzetközi szervezetek politikai segítségére.”²⁷⁷

A nemzetiségi kérdés hosszú évtizedeken át történő elfojtása következtében önmagában a határon túli magyarokkal kapcsolatosan megfogalmazott külpolitikai cél (függetlenül annak tartalmi elemeitől) megjelenése veszélyérzetet váltott ki a szomszédos országok vezető politikusaiból, és számos nyugat-európai politikus meg is hallgatta ezeket a félelmeket. Más kérdés, hogy ezek a félelmek mennyire voltak megalapozottak, de az kétségtelen tény, hogy annyi idő eltelte után a szomszédos országok valóban nem voltak hozzászokva ahhoz, hogy a kisebbségek ügyében ilyen hangok egyáltalán elhangozhatnak. A nemzetiségi politika két vonatkozásnak nyitott utat: az egyik Magyarország integrációjával függött össze, vagyis, hogy a mindenkori magyar kormány képes-e olyan politikát folytatni, amely egyfelől hozzájárul a kisebbségi jogok és az életminőség javításához, másrészt nem gördít akadályt az ország integrációs törekvései elé. A másik a szomszédos országok tagságával volt kapcsolatban, azaz mennyire képesek ezek az államok a közös múltat meghaladva hozzájárulni a területeiken élő kisebbségek jogainak biztosításához, teljesítve ezáltal az európai jogi normákat. A nemzetépítés útján előrehaladottabb országok számára ez a kérdés könnyen tisztázható volt, de az éppen létrejövőben lévő Szlovákia esetében, amely belpolitikai eszközként is használta a magyar kisebbséget, ez a kérdés már korántsem volt ennyire egyszerű.

Ezek a jelzések is hozzájárultak ahhoz, hogy 1993-ban Edouard Balladur francia miniszterelnök egy stabilitási paktum megkötésére tett javaslatot, amely magában foglalta a jószomszédi kapcsolatok előmozdításával, a határok és a kisebbségek ügyének felvetésével a stabilitás megteremtését a térségben. Franciaország ebben a tekintetben aktívabb volt, mint a többi EK-tagország, hiszen történelmileg jó kapcsolatokat ápolt a térség egyes országaival, különösen Romániával. A Stabilitási Paktum a jószomszédi viszony megteremtésének kereteit volt hivatva felvázolni, nem várta el, hogy az érintett

²⁷⁷ *Miniszterelnök-jelölti expozé a Magyar Országgyűlésben*, 1990. május 22., Országgyűlési Napló 1990-2006, in: Magyarország politikai évkönyve 2006 DVD-ROM

országok alapszerződésben rendezzék vitás ügyeiket, de Párizs örült volna, ha ez minél hamarabb megtörténik. Mindezen javaslatoktól függetlenül a francia politikai elit más okokból számos félreérthető nyilatkozatával csakhamar az euro szkeptikusok táborába került, szemben a támogatólag fellépő Németországgal. Nem véletlen, hogy több vezető politikus ezt érzékelvén szükségét érezte hangsúlyozni, hogy Franciaország elkötelezett a csatlakozás mellett. A külügyminiszter, Alain Juppé, már kinevezése előtt jelezte, hogy szerinte szükség van egy erőteljes jelzésre az érintett országok befogadását illetően, továbbá kijelentette, hogy Franciaországnak nincsenek ellenérzései Magyarország EK-csatlakozásával szemben, sőt az külpolitikájának egyik legfontosabb prioritását jelenti”.²⁷⁸ Finom mondatok ezek, amelyek mögött valójában ott volt az elvárás, hogy a térség országai rendezzék egymással vitás kérdéseiket, és ha ehhez alapszerződésre van szükség, akkor ezt a jogi formát kell alkalmazni. A másik befolyásos tag, Németország végig támogatóként lépett fel a folyamatban, a nemzetiségi jogok védelmének kérdését sem közvetett, sem közvetlen módon nem kötötte össze az integrációs folyamattal, inkább az intézményi reform végrehajtásának elmaradásában látta a bővítés elhúzódásának okát.

II.1.6 A regionális együttműködés integrációs vonatkozásai

A regionális együttműködéssel kapcsolatosan különösen azokat a momentumokat érdemes kiemelni, amelyek az európai intézményekhez való csatlakozás folyamán pozitív következményekkel jártak. Voltak ugyanis olyan lépések is elsősorban a magyar diplomácia részéről, amelyek nem az egymás közötti kapcsolatok erősítését voltak hivatva szolgálni. Magyarországnak ezért, amely egyes szomszédainak például az EBESZ-hez történő csatlakozását bizonyos feltételek megteremtéséhez kötötte²⁷⁹, szembe kellett néznie mind ezen országok, mind egyes nyugati államok rosszallásával. Ez az egyik legjelentősebb különbség a két kormányzati ciklus között, a Horn-kormány

²⁷⁸ Idézi: Vincze Hajnalka: *Franciaország és az EU keleti bővítése, avagy a templom őrzőjének dilemmái*, Európa 2002, 2004/4, 8.o.

²⁷⁹ Magyarország Szlovákiával és Romániával szemben alkalmazta ezt a lépést azok EBESZ-be történő felvétele kapcsán.

ugyanis semmilyen feltételt nem támasztott a szomszédos országokkal szemben. Az Antall-kormány is csak azért hozta meg ezeket a döntéseket, mert lehetőséget látott bennük az érdekei határozottabb képviselésére, a határon túli magyarok jogainak biztosítása ugyanis a már megszokott kormányzati és diplomáciai eszközökkel (a magyar igényeknek megfelelően) nem volt biztosítható. Maga a diplomáciai lépés szokatlannak tűnhet, az eredményessége is megkérdőjelezhető és a későbbiekben a kapcsolatok alakulására is rányomta a bélyegét, mégis értelmetlennek nevezni túlzás. Annyit minden bizonnyal elért a kormány, hogy széles körben sikerült felhívnia a figyelmet a határon túli magyarok jogaira és a később megkötött alapszerződések tárgyalásakor is emlékeztek rá a szlovák és román politikai vezetők. Kérdés, hogy Magyarország nem fizetett-e túl nagy árat, látva a lépéssel kapcsolatban elhangzott rosszalló megnyilatkozásokat. A kérdés így önmagában nehezen értelmezhető, a csatlakozási folyamattal összefüggésben azonban elmondható, hogy – még ha nem is ez volt a szándék – megmutatta, hogy a magyar diplomácia meddig hajlandó elmenni egy számára fontos ügy kapcsán.

A fentiekől függetlenül elmondható, hogy a magyar külpolitika hármas célrendszerét, amelynek a határon túli magyarok érdekképviselése szerves és komoly része volt, a szomszédos országok eleve nem nézték jó szemmel. Ez volt a kiindulópont, innen nézve minden kisebbségekkel kapcsolatos lépés eleve vegyes érzelmeket váltott ki elsősorban Csehszlovákia (később Szlovákia) és Románia részéről.

Szinte mindegyik kelet-közép-európai országban felmerült az a gondolat, hogy az EK-val történő eredményesebb tárgyalások érdekében nem volna-e célszerű közös stratégiát kidolgozni, vagy elegendő önállóan fellépni ebben a kérdésben. Valójában azonban igazán komoly együttműködésre az integrációs folyamat során nem került sor, számos kísérlet történt ugyanakkor a különböző kelet-közép-európai szervezetek keretein belül.

A visegrádi-csoport

A hidegháborút követő korszak új európai elveit és céljait a Párizsi Charta²⁸⁰ rögzítette, amelyet 1990. november 19-én írtak alá. Antall József az Európai Biztonsági és Együtműködési Értekezlet (EBEÉ) csúcstalálkozóján hívta meg a csehszlovák és a lengyel elnököt, hogy újítsák fel a visegrádi államok szövetségét. A visegrádi országok együttműködésének elnevezése arra a történelmi 1335-ös találkozóra utal, amelynek során a visegrádi királyi palotában a magyar, a cseh és a lengyel uralkodó politikai és kereskedelmi célú, stratégiai döntéseket hozott a régióban található országok szerepének megerősítése céljából. Az együttműködés történelmi távlatokban mért sikere buzdította az érintett országokat arra, hogy egy olyan sorsforduló után, mint amilyen a kelet-közép-európai országok rendszerváltozása volt, együtt lépjenek fel bizonyos esetekben, ezzel növelve súlyukat a nemzetközi porondon. A visegrádi országok (kezdetben három, majd Szlovákia megalakulásával négy állam) kooperációja a szocializmusban elképzelhetetlen volt egészen addig, amíg a rendszer kereteit alkotó szervezeteknek (VSZ, KGST) az említett országok is tagjai voltak. Amint azonban ezek a kötelékek megszűntek, és az országok visszanyerték szuverenitásukat, az együttműködés újra kézenfekvő lehetőségként merült fel Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia vezetőinek terveiben. Az első gondolat egyértelműen az olyannyira áhított integráció, vagyis a „Vissza Európába” – helyesebben annak fejlett részéhez történő közeledés kérdésében vetődött fel a legerőteljesebben. Hogy aztán egy összehangolt integrációs stratégia kidolgozására mégsem került sor, annak oka az országok gyakran eltérő érdekeiben keresendő, valamint abban, hogy az érintett államok mind a politikai, mind a gazdasági érdekeiket csak korlátozottan tudták összehangolni.

Az együttműködés érdekes módon akkor vált szorosabbá, amikor kívülről jövő veszély fenyegette az országokat. Ilyen volt például a Szovjetunió belső viszonyaiban meglévő bizonytalanság. Még ez sem volt azonban elég ahhoz, hogy a VSZ további sorsával kapcsolatos álláspontok közeledjenek egymáshoz. Magyarország az első szabad választásokat követően mindvégig ragaszkodott ahhoz az állásponthoz, hogy a szervezetet annak szükségtelensége okán fel kell oszlatni. A lengyel és a csehszlovák

²⁸⁰ *Charter of Paris for a New Europe*, Párizs, 1990. november 19-21.

vezetés azonban úgy gondolta, hogy számítani lehet egy ilyen lépés után a szovjet vezetés rosszallására, és ezeknek a lépéseknek a következményeit nem lehet előre kiszámítani.²⁸¹ Számos miniszteri és államtitkári szintű találkozót követően 1990 végén kerül közelebb egymáshoz a három ország.

Az első csúcstalálkozóra Václav Havel, Lech Walesa és Antall részvételével 1991. február 15-én került sor, ahol egy együttműködési nyilatkozatot fogadott el a három fél, amelynek legfontosabb pontja az volt, hogy a három ország összehangolja a Varsói Szerződés és a KGST felszámolására, valamint országaik európai integrálódására irányuló politikáját. (A VSZ-szel kapcsolatos csehszlovák és lengyel álláspont megváltozásában nagy szerepet játszott az a tény, hogy a szovjet hadsereg rendkívül keményen lépett fel a litván függetlenségért demonstrálókkal szemben, amely mindenki számára világossá tette a szervezet feloszlásának elkerülhetetlenségét.) Ez utóbbi már akkor nagyon lényegesnek tűnt, jóllehet a februári találkozó végén aláírt memorandumban²⁸² nem esett szó arról, hogy a három ország a NATO-hoz, vagy más biztonsági szervezethez csatlakozni kívánna. Ezt nem meglepő módon a Szovjetunió is elvárta a kelet-közép-európai országoktól, folyamatosan emlékeztetve őket arra, hogy a térség stabilitását és az ő biztonságát veszélyeztetné ezen országoknak nyugat-európai biztonsági szervezetekhez való közeledése és későbbi csatlakozása. Az ilyen típusú nyomásgyakorlást az érintett országok más és más indokok alapján mindig is elutasították. A szuverenitásuk féltését az a tény is felerősítette, hogy ezek az országok sok évtized után akkor nyerték vissza függetlenségüket, amellyel saját belátásuk szerint kívántak élni. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy az érintett államok egyedül egy globalizálódó, integrálódó világban nem fogják tudni garantálni saját biztonságukat, ehhez egy biztonsági szervezet kereteire van szükség és ez csak a NATO lehet. A NATO-hoz történő közeledést illetően más-más érdekek vezérelték az egyes országokat. Magyarországon a Jugoszláviában zajló események épp elég

²⁸¹ A Varsói Szerződés feloszlásának körülményeiről részletesen ír Für Lajos, az Antall-kormány honvédelmi minisztere. Für Lajos: *A Varsói Szerződés végnapjai – magyar szemmel*, Kairosz, 2003

²⁸² *Declaration on the Cooperation of the Republic of Hungary, the Czech and Slovak Federal Republic, and the Republic of Poland on the road to European integration*, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 4/1991.

aggodalmat keltettek ahhoz, hogy a politikai vezetők a NATO-ban lássák a védelem garanciáját, ezért a másik két országnál jobban is sürgették a szervezethez való csatlakozás folyamatának felgyorsítását.

Az EK-hoz való csatlakozással kapcsolatos álláspontok nagyon közel estek egymáshoz. A „Vissza Európába” jelszava mögött természetesen sok érdek és motiváció húzódott meg. Az első és talán legfontosabb, hogy ezen országok mindig is az európai civilizáció részei voltak, az elmúlt néhány – szocializmusban eltöltött – évtized csak rövid epizód volt az azt megelőző sok-sok évszázadhoz képest. A kelet-közép-európai országok a nyugati országok együttműködésének tapasztalataiból arra is rájöttek, hogy ha ez sikeresnek bizonyult, akkor ez számukra is előnyökkel jár majd. És nem utolsó sorban az is sokat nyomott a latban, hogy Európa nyugati fele szorosan összekapcsolódott az Egyesült Államokkal, és ez nagyon komoly biztonsági garanciákat jelentett a régió számára is. Ennek a biztonsági struktúrának a megteremtése volt az 1991. októberi V3-as külügyminiszteri találkozóknak is a témája, amely a NATO-val való kapcsolatok szorosabbra fűzését irányozta elő.²⁸³ A következő prágai ülésen a NACC-on belüli együttműködés fontosságát hangsúlyozó nyilatkozatot tettek.²⁸⁴ Az ezt követő találkozókra szóba kerültek Csehszlovákia szétválásának következményei, különböző területeket érintő tapasztalatcserék, a katonai együttműködés egyes aspektusai. Fontos megjegyezni, hogy a három ország sosem tervezte egy EK-jellegű szorosabb kötelék létrehozását.

Az EK-hoz való viszonytal kapcsolatos együttműködés szorosabbra kötésére először az 1991-es krakkói ülésen került sor, ahol a társulási szerződés lezárását, majd az aláírások után a szerződések gyors ratifikálását sürgették a hármak²⁸⁵, és egyben újra kifejezték abbéli igényüket, hogy mihamarabb a teljes jogú tagság, valamint egy, az EU közös kül- és biztonságpolitikájában való részvételről szóló párbeszéd kereteinek kidolgozása a céljuk. Néhány újságcikk még írt arról, hogy a három visegrádi tagállam

²⁸³ Dunay (2000) 293.o.

²⁸⁴ *Declaration of the Highest Representatives of the Triangle Countries adopted at their Prague Meeting on May 6, 1992*, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 21/1992

²⁸⁵ *Message of the Leaders of the Visegrád Triangle Countries to the Members of the European Council*, Prague, May 6, 1992, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 25/1992

egyszerre fogja benyújtani a csatlakozási kérelmét, de ezt hivatalos kormányzati dokumentum nem erősítette meg.

Az országok közötti együttműködésre való igény nem csak politikai síkon volt erős, gazdasági jellegű kooperációra is láttak lehetőséget a felek. Ennek valójában az is az oka volt, hogy mind a három ország akkor vesztette el piacainak nem kis részét, ezeket pedig valamilyen módon pótolni igyekeztek. Szóba került az egymás közötti kereskedelem liberalizációja, a szabad tőkeáramlás megteremtése, valamint számos, a pénzügyi szektort érintő kérdés is. A Nyugat támogatásáról biztosította ezeket a törekvéseket, mert ebben az együttműködésre való hajlam jeleit vélte felfedezni. A visegrádi országok felé talán ezért is mindig nagyobb figyelem irányult, mint a többi volt szocialista országra. A nyugati szóhasználat a visegrádiak kifejezést a legfejlettebb közép-európai országokkal társította. Ez számos gesztusban meg is nyilvánult. Az EK elnöksége 1992-ben csúcstalálkozón fogadta a három ország vezetőit, majd ezt követően a tagországok meghívót kaptak az Európai Tanács üléseire is.

Mégis minden közös érdek, szempont, kényszer ellenére a tagországok között integrációs jellegű együttműködés nem jött létre. Ennek számos oka volt. Az egyik kétségkívül az oly hosszú idő után újra visszanyert szuverenitás bár részleges, de újbóli korlátozásának veszélyében öltött testet. Ezt a nyugati szervezetekhez csatlakozva szívesen feladták volna a tagországok, hiszen ebből hatalmas előnyük származott volna, de egy bizonytalan jövőjű együttműködésért ezt az „áldozatot” nem hozták meg. A másik nem kevésbé érdekes és fontos ok az egyedi elbírálás kérdésének előtérbe kerülése volt. A volt szocialista országok között már a diktatúra során, sőt azt megelőzően is voltak fejlettségbeli különbségek. Ezek egy része megmaradt, sőt egyes esetekben tovább növekedett a szocializmus évtizedei alatt, és a rendszerváltozás után még inkább megnövelte a különbségeket. Magyarország sok tekintetben a fejlettebb országok közé tartozott, ezért érdekében állt, hogy akár a társulási szerződéssel, akár a csatlakozással kapcsolatos tárgyalások során egyedi elbírálásban részesüljön. Ehhez a magyar kormány mindvégig „ragaszkodott”. A kapcsolatok intenzitásának visszaesése az 1992-es csehszlovákiai választásokkal is szorosan összefüggött. Az ország 1993. január 1-jei szétválását követően pedig a cseh vezetés a visegrádi együttműködést a múlt

részének tekintette. Kétségkívül tény, hogy megváltoztak a nemzetközi körülmények, amelyek a közös fellépést indokolták. A Szovjetunió felbomlott, a jugoszláv háború más-más mértékben érintette az egyes államokat, így a biztonsági kérdések kezdtek veszíteni jelentőségükből, ezenkívül a Nyugat is másként tekintett már az időközben Visegrádi Négyekké váló országokra: megszűnt a nyugati vezetők szemében addig élvezett különleges státuszuk. A társulási szerződést aláírták, az országok az addig kitűzött céljaikat kezdték megvalósítani, és már nem láttak hasznot az együttműködésben. Ehhez szorosan kapcsolódott 1992 végén a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA) létrehozása, amelynek eredményeként az egymás közötti kereskedelem dinamikus fejlődésnek indult. A gazdasági keretek tehát erősebbnek bizonyultak, mint a politikai jellegű visegrádi együttműködés. Ennek ellenére, vagy talán éppen ezért magyar kezdeményezésre 1994 első felében a két ország lényegében egyidejűleg, diplomáciailag kiválóan előkészítve nyújtotta be felvételi kérelmét az Európai Uniónak.

A Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA)

Az ideiglenes jelleggel 1993. március 1-jétől alkalmazott szabályokat Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország hozták létre, és hivatalosan 1994. július 1-jén lépett életbe. Szlovénia 1996. január 1-jétől, Románia 1997. július 1-jétől, Bulgária pedig 1999. január 1-jétől vált tagjává. A szervezet alapvető célkitűzése az volt, hogy a kereskedelem fokozatos liberalizálása révén a résztvevő országok elősegítsék kölcsönös szállításaik növekedését és ez által gazdasági kapcsolataik fejlődését. Ennek érdekében célul tűzték ki az ipari termékek kereskedelmében a vámok és vámon kívüli (tarifális és non-tarifális) akadályok fokozatos, a megállapodásban rögzített átmeneti időszak végéig történő teljes felszámolását, valamint az agrárkereskedelem feltételeinek jelentős javítását.

A szervezet létrehozásában jelentős szerepet játszott az a tény, hogy az országok egymás közötti kereskedelmi forgalma 1990-et követően jelentősen csökkent, bár ez a mérték nem érte el a Szovjetunióval szembeni kereskedelemben bekövetkezett visszaesést. Az együttműködés kereteinek meghatározása az idők folyamán módosult, de

az mindvégig látszott, hogy magasabb fokú integrációs együttműködésre nincs esély (pl. vámunió), egy szabadkereskedelmi jellegű megállapodás azonban reális lehetőségnek tűnt. Nem kis részben azért, mert egy ilyen megállapodás nélkül az a furcsa helyzet következhetett volna be, hogy a négy állam egymással rosszabb feltételek mellett folytathatott volna kereskedelmet, mint az EK-val. Továbbá mindenáron el akarták kerülni, hogy olyan benyomást keltsenek, mintha regionális együttműködésük háttérbe szoríthatná a nyugati integrálódást.²⁸⁶

A CEFTA általános célja az volt, hogy az EK-val kötött társulási megállapodásokhoz hasonló kereskedelmi kedvezményeket nyújtson a részt vevő országoknak. Lényeges különbség volt, hogy míg a társulási szerződés az aszimmetria elvére épült, a CEFTA a kölcsönös, szimmetrikus előnyökön alapult. A megállapodás arra irányult, hogy legalább olyan kedvezményeket biztosítson a régió belül, mint amelyeket a résztvevők a társulási megállapodásokban a Közösség országai számára nyújtottak.²⁸⁷ A CEFTA létrehozását követő években az ipari vámlebontás üteme jelentősen felgyorsult, s így az esetek túlnyomó részében az eredetileg meghatározottnál lényegesen hamarabb fejeződött be: 2001. január 1-jétől – néhány kivételtől eltekintve – az ipari termékek forgalma 0 % vám mellett valósulhatott meg, az egyes gépjárműveket érintő kivételek 2002. január 1-jétől szűntek meg.²⁸⁸ A mennyiségi export- és importkorlátozásokat, a különféle illetékeket, illetve vámokkal egyenértékű terheket már korábban felszámoltuk. Az agrárkereskedelemben nyújtott kölcsönös kedvezmények is jelentősen bővültek a CEFTA létrehozása óta. Az 1996. január 1-jétől alkalmazott, a sok- és kétoldalú kedvezmények sajátos ötvözetét jelentő koncessziós rendszer a CEFTA-n belüli agrárkereskedelem túlnyomó részét érintette valamilyen mértékben: a termékek egy részénél mindegyik ország 0 %, további áruk esetében pedig minden

²⁸⁶ Novák Tamás: *Visegrád és a CEFTA*, Cégvezetés, 1999/5, 4.o.

²⁸⁷ Réti Tamás: *A kelet-közép-európai kereskedelem*, Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. január, 65.o.

²⁸⁸ Magyarország CEFTA-tagsága az EU-csatlakozással egyidejűleg, 2004. május elsejétől megszűnt. Hasonlóképpen már nem a CEFTA tagja a többi Európai Unióhoz csatlakozott ország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia sem. A megállapodás azonban továbbra is működik. Kereskedelmi kapcsolataink keretében ezen országokkal a továbbiakban az EU és az egyes CEFTA-tagok közötti társulási megállapodások szolgálnak.

viszonylatban azonos mértékű, csökkentett vámokat alkalmaznak; emellett a tagországok kétoldalú rendben is adnak egymásnak további koncessziókat. A szervezet létrehozása és a szabályok megalkotása furcsa módon nem hozta magával a protekcionista lépések tilalmát. Csehország és Lengyelország a magyar mezőgazdasági termékek esetében emelte meg a vámszintet, Magyarország erre válaszul vetett ki magasabb vámtételt a cseh acélra és egyéb ipari termékekre. Az egyes országok EK-val kötött megállapodásai is befolyásolták az egymás közötti kereskedelmet, hiszen amíg Lengyelország például a Közösségből érkező kereskedelemre vámmentességet biztosított, addig a Magyarországról érkező termékek kedvezőtlenebb elbírálásban részesültek egészen addig, amíg meg nem született a CEFTA.

Az együttműködést bizonyos területeken igyekeztek a felek elmélyíteni. Az 1994 novemberében megtartott újabb csúcsértekezleten a tagországok a legtöbb ipari termék esetében nyolcra öt, illetve négy évre rövidítették a kereskedelmet akadályozó tényezők lebontását és még ebben az évben határoztak arról is, hogy a szervezetet új tagállamokkal bővítik. Feltételként azt határozták meg, hogy az újonnan belépő ország tagja kell legyen a GATT-nak, rendelkezzen társulási szerződéssel az EK-val, és a csatlakozásához minden tagország járuljon hozzá. Szlovéniával, aki 1996. január 1-jétől vált a CEFTA tagjává sokat nem változott a szervezet karaktere. Gyorsan fejlődő országnaként nem volt kétséges, hogy már az EK-hoz való csatlakozás első körében benne lesz.

A CEFTA értékelésénél az általa lefektetett célok megvalósulását kell figyelembe venni. A rendszerváltozást követő évek kelet-közép-európai országok közötti kereskedelme nagymértékben esett vissza. Ezt részben ellensúlyozta a nyugati országokba irányuló kereskedelem, egy másik része azonban a régióban képződött. Az egyes országok EU-val folytatott kereskedelméhez képest persze elmaradt a CEFTA-forgalom, de lebecsülni semmiképpen nem szabad a szervezet szerepét, többek között annak politikai haszna miatt sem. Két ország, nevezetesen Csehország és Szlovákia jelentős forgalmat bonyolított le a CEFTA-n belül. Szlovákia esetében az export 40 és az import 30 százalékát a szervezet országaival való kereskedelem adta.

III. Szándékaiban korrekciós külpolitika: a Horn-kormány Európa-politikája

1994 a változások éve, nemcsak bel-, de külpolitikai értelemben is. A rendszerváltozás utáni második szabad választásokon a Magyar Szocialista Párt szerezte meg a parlamenti helyek abszolút többségét és a Szabad Demokraták Szövetségével koalícióban a kormányzáshoz való jogot. Szinte minden prioritás megváltozott, ahogy a gazdasági, vagy éppen a kulturális élet területén, úgy a külpolitikában is. A választások a külpolitikában egy hosszú vita végére tettek pontot, amelyben az egyik oldalon a szomszédságpolitikát és a határon túli magyarok érdekeit határozottabban képviselő konzervatívok, a másikon ezen célkitűzéseket az integrációs politika szolgálatába állítani kívánó szocialisták és szabad demokraták álltak. A konzervatívok választási vereségének okai között a gazdasági, társadalmi vonatkozásokon túl a külpolitikát is meg szokták említeni, amely többnyire a kisebbségi kérdés körül kialakult vitát jelentette. Voltak politikusok, értelmiségiek, kutatók, akik a kérdés túlhangsúlyozásáról, a külpolitikai ideologizálásáról beszéltek, voltak, akik történelmi szükségszerűségként értékelték ezt a kérdést, a külpolitika olyan területeként, amelynek helyet kell biztosítani egy ország életében. Hogy ez a kérdés mégis szerepet játszott az Antall-kormány választási vereségében, az több, egymással összefüggő okra vezethető vissza. Egyrészt a társadalom kevésbé volt fogékony több évtized szocializmus után erre a kérdésre, szokatlan volt számára ez a fajta politika, másrészt az ellenzék egészen mást gondolt a kérdéstről, és meg is lovagolta az ezen a területen is meglévő társadalmi igényeket, harmadrészt jobban érdekelte az embereket a gazdasági helyzetük, mint a határon túli magyarok jogainak biztosítása és bővítése melletti határozott kiállás.

Az Európa-politikai viszonyrendszer 1994-ben alapjaiban változott meg. A csatlakozási kérelem benyújtásával az ország egy olyan pályára lépett, amelyben a feltételek alakulására már nem tudott jelentős hatást gyakorolni, a csatlakozás feltételeinek megváltoztatását nem lett volna képes kieszközölni. Éppen ezért a két kormányzati ciklus Európa-politikájának elemzésekor és így azok összehasonlításakor törvényszerű a megközelítésbeli különbség. Míg az első négy esztendő a külpolitika

kereteinek és ezzel az integrációs folyamat sarokpontjainak kijelölését hozta magával, és így a kormányzati politika megnyilvánulásainak elemzését igényli, a Horn-kormány időszakában ennél jóval lényegesebb az EU bővítés irányába tett lépéseinek vizsgálata, mert ez az időszak már jóval inkább az Unió felől érkező impulzusokra adott válaszok vizsgálatát igényli.

A Horn-kormány számára a külpolitika revanspolitika is volt egyben. Már volt róla szó korábban, hogy a külügyi apparátus az 1980-as években már azokból a pragmatistákból állt, akik jelentős hatalomhoz jutottak az ortodox irányvonalat képviselő kormánnyal szemben és tevékenységük célja az volt, hogy a külpolitika segítségével biztosítsák az ország fizetőképességét. Ez a tevékenység nagyon sok pozitívummal járt, hiszen számos hitel-megállapodást sikerült tető alá hozni és intézményileg az Európai Közösséggel is szorosabb viszonyt kialakítani. Tény azonban az is, hogy ebben az évtizedben a kormánynak nem kellett megküzdenie a később fontos célkitűzéssé váló határon túli magyarokkal kapcsolatos politika nehézségeivel és csak a külpolitikai nyitásra kellett koncentrálnia. 1994 után a külügyi vezetés ezen pragmatistákkal bővült ki újra, akik a nyolcvanas évek politikájában is komoly szerepet vállaltak, (pl. Horn Gyula, Kovács László, Horváth István) és hittek benne, hogy azoknak a módszereknek a továbbfejlesztésével hasonlóan komoly eredményeket lehet elérni. Az új kormány az 1990-ben lefektetett hármas célrendszert elfogadta, ebből következően neki is szembe kellett néznie a szomszédos országok által okozott nehézségekkel. A kormányfő és a külügyminiszter számos alkalommal nyilatkoztak a hármas célrendszer közötti egyensúly helyreállításának, valamint az azok közötti egyensúly fenntartásának szükségességéről.

1990-től kezdődően folyt egy vita arról, hogy a magyar állam az általa teremtett „prioritásokat” hogyan kezelje. Volt olyan vélemény, amely a három célkitűzés egyszerre történő megvalósítását logikai képtelenségnek tartotta, egy másik felfogás inkább az Európa-dimenziót, vagy a kisebbségvédelmet emelte ki a többi közül. Nem vitatható, hogy a külpolitikában az ország nemzetközi helyzetét meghatározó körülmények többet nyomnak a latban, mint a hazai célkitűzések megvalósításának igénye, így az sem, hogy ezek a körülmények nagyban befolyásolják a célkitűzések

közötti rangsort is, de hosszú távon a megfogalmazott célok között harmóniának kell lennie, sőt meg kell találni azokat az eszközöket, amelyekkel a célok egymást segítve valósíthatók meg.²⁸⁹ A külpolitikai konszenzus szükségességéről egyébként nem folyt vita a parlamenti pártok között sem az első, sem a második törvényhozási ciklusban. Vita folyt ugyanakkor arról, hogy az egyes célkitűzések között milyen hangsúlyokat kell teremteni, és ez a vita a mai napig nem zárult le.

„Biztos vagyok benne, hogy nem lehet fontossági sorrendet felállítani a magyar külpolitika hármass fő iránya között”²⁹⁰ – mondta Kovács László külügyminiszter, és szóban ezen a véleményen volt Horn Gyula miniszterelnök is. Ezek a megszólalások azon körülmények között egyértelműen bírálóknak számítottak a korábbi kormány külpolitikájával szemben, amelyet legfőként a célkitűzések közötti egyensúly megbomlásának bírálatával illettek. Van olyan elemző, aki szerint a Horn-érában világos álláspont volt, hogy ezek között nem lehet fontossági sorrendet felállítani, legfeljebb bizonyos időszakokban nagyobb hangsúly kerülhet egyik, vagy másik irányra.²⁹¹ Ugyanakkor a vizsgált időszak tapasztalatai és a kormányzati megszólalások arra engednek következtetni, hogy az Európai Unió tagság elérése a kormány számára előnyt élvezett a többi részpolitikával szemben, amelyre a külügyminiszter egyik félmondata is utalt („Az elmúlt egy esztendő tapasztalatai igazolták a kormányprogramban meghatározott külpolitikai prioritások helyességét és bebizonyították szoros kölcsönhatásukat.”²⁹²) és öngazolás is volt, bizonyítani próbálva azt, hogy az MSZP nyugati orientációja a párt múltjából fakadóan sem kérdőjelezhető meg.

„A jószomszédi kapcsolatok segítik Magyarországot és a szomszédos országok euroatlanti integrálódását, hiszen egymás között feszültségekkel küszködő

²⁸⁹ Vö.: Balogh András: *A külpolitika prioritásai, nyelvhelyességi vagy politikai vita?* Külpolitika, 1996/1. 3-11.o.

²⁹⁰ *Élni az ország számára adott lehetőségekkel: interjú Kovács László külügyminiszterrel,* Európai Utas, 6. évf. 1. sz. 1995, 23.o.

²⁹¹ Balogh (1996) 5.o.

²⁹² Kovács (1995) 3.o.

országok nemkívánatosak sem az Európai Unió, sem a NATO számára. 1994 nyarán meglehetősen komoly feszültségeket örököltünk mind magyar–román, mind magyar–szlovák viszonyban.”²⁹³

A határon túli magyarok és a szomszédságpolitika ilyen vonatkozásban történő összekapcsolása, az egyik minőségének a másiktól történő levezetése végigkísérte a kormányzati periódust.

A korábbi megállapításoknál két erőteljesebb következtetést is levonhatunk a külpolitikai célkitűzések egymáshoz való viszonya vonatkozásában. Az egyik állítás, hogy ha a külpolitika bármely pillérében nem volt konszenzus az ellenérdekelt politikai felek között, akkor a többiben is nehéz volt a párbeszédre való törekvés. A másik – amely ennél messzebb vezet –, hogy ha a határon túli magyarok helyzetében bármilyen okból javulás mutatkozik, akkor ez a szomszédságpolitikában is a kapcsolatok javulását eredményezi (ez az Antall-kormány kiindulópontja), amely a magyar integrációs politika vonatkozásában jelent jobb pozíciókat. Ha viszont a szomszédságpolitika terén javulnak bármilyen okból a kapcsolatok (Horn-kormány kiindulópontja), akkor az jelenti az integrációs politikában bekövetkező pozitív változást, de nem feltétlenül jelenti a kisebbségek helyzetének javulását. Mindkét megközelítésnek van igazságtartalma, de mind a kettő abból indul ki, hogy az Európa-politika sikere a szomszédságpolitika sikerén múlik. Ez viszont nem vesz tudomást arról a tényről, hogy Magyarország valóban jelentős kisebbségekkel rendelkezik a határain túl, valamint arról sem, hogy a szomszédos országok nem egyszer kifejezetten előnyt kovácsolhattak abból, ha a kisebbségi jogok csorbításán keresztül és az arra adott magyar reakció következtében hamis képet tudtak kialakítani Magyarországról és ezzel az integrációs folyamatot gátolhatták.

Nehéz arra a kérdésre válaszolni, hogy vajon a három célkitűzés között az 1994 és 1998 közötti ciklusban harmónia jött-e létre, vagy helyre állt-e az egyensúly a képviselt irányok között. Ahhoz, hogy erre a kérdésre választ lehessen adni, egy tény

²⁹³ *Nem a vágyakból kell kiindulni*, Interjú Kovács László külügyminiszterrel, Vasárnapi Újság, 1996. február 25.

mindenképpen szükséges rögzíteni. A külpolitikát nemcsak belső, hanem külső tényezők is determinálják. Úgy tűnik, a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések terén a külső tényezők erősebbnek bizonyultak, így még a kormány deklarált szándéka ellenére sem alakult ki egyensúly a részpolitikák között, sőt szavakban az integrációs, tettekben pedig a kisebbségpolitikai pillér dominált.

III.1 Kül- és Európa-politikai alapvetés, a Horn-kormány kiindulópontja

Horn Gyula külpolitikai múltja elég hosszú ahhoz, hogy több kötetet lehessen írni a tevékenységéről, megvizsgálva annak legkülönbözőbb aspektusait. E helyütt most csak az integrációval kapcsolatos elképzelésekre térek ki. Horn egyértelműen pragmatikus külpolitikus volt. Felmérte az adott viszonyokat és ezeken belül a lehető legkevesebb konfliktus felvállalása mellett próbált a kihívásokra általa megfelelőnek tartott választ adni. Külpolitikai karrierje 1959-ben indult, ekkor került a Külügyminisztériumba, ahol először a szovjet önálló osztály munkatársa lett. Az 1960-as években Szófiában és Belgrádban teljesített diplomáciai szolgálatot, majd 1969-től 1983-ig az MSZMP KB külügyi osztályának munkatársa, osztályvezető-helyettese és végül 1985-ig osztályvezetője volt. 1985-ben kapott állami vezetői megbízást, amikor külügyi államtitkárrá nevezték ki, 1989-ben külügyminiszter lett a Németh Miklós vezette kormányban, végül a rendszerváltozás után négy évvel a második szabadon választott kormány miniszterelnökévé választották. Vagyis Horn „profi” diplomata volt, a nemzetközi szervezetek és a magyar hivatali mechanizmusok működtetésében is járatos külpolitikus.

Horn az 1980-as években az MSZMP-én belüli reform-irányzat egyik képviselője volt, akinek a külpolitikai osztály vezetőjeként komoly szerepe volt a Nyugat felé történő nyitás politikájának alakításában. Horn a magyar külügyi apparátusban egyike volt azoknak, akik egy önállóbb magyar külpolitikai vonalat szorgalmaztak. Az 1980-as évek első felében a szovjet külpolitika teljes lejáratódása idején a magyar állami vezetők egy része is fölfedezte, hogy a magyar külpolitika addig túlságos szolgálissággal igazodott a Szovjetunió által diktált irányhoz. Ezzel a vonallal szakított a Kádár alatt felnőtt

fiatalabb külpolitikus nemzedék, amelyhez Horn Gyula is tartozott.

A világnézeti viszonyok tisztázására álljon itt egy idézet Horn Gyulától 2002-ből:

„In my opinion, the greatest achievement of Europe in the XX century has been the indisputable triumph of democracy. There is a prevalence of market economies and democracy, at different levels and degrees, in the forty one European nations, including the twenty one countries of Central and Eastern Europe. And this reality has a great influence for the development not only of Europe, but of the whole world.”²⁹⁴

A fenti idézet, amelyben Horn a huszadik század legnagyobb vívmányának a demokrácia győzelmét tartja, csak azért érdemel említést, mert ugyan sok év távlatából, de Horn komolyan felülvizsgálta a demokráciáról alkotott felfogását, és ez alapján határozza meg a különböző szövetségi rendszerekhez való tartozás tényét. Az idézet arra is rávilágít, hogy számos kérdésben mennyire opportunistá volt az utódpartí elít.

Az alapvető kiindulópont, amely gondolatosságában a nyolcvanas évek változásaiban gyökerezik, a modernizáció igénye. Míg a konzervatív felfogás politikai, gazdasági, biztonsági kérdésként kezelte az EU tagságot, amely egy történelmi folyamat természetes következménye, addig a szocialista-szabad demokrata kormány szinte mindig a modernizációs aspektust emelte ki. Látható volt, hogy valójában azzal a többlettel, amelyet az EU szellemiségében jelentett, a kormány nem igazán tudott, vagy nem akart mit kezdeni. Ezt a megközelítést, azaz pusztán a csatlakozás pénzügyi előnyeit számba vevő stratégiát Csaba László bürokratikusnak nevezte.²⁹⁵ Ez a hozzáállás valójában egyenesen következett a baloldali politikai elit gazdaságot és társadalmat átalakító nézetrendszeréből, valamint alakította Európa-képét, és egyáltalán nem nevezhető rossznak. Sőt, ennek a végig a csatlakozás lényegében egyetlen

²⁹⁴ Horn Gyula felszólalása: *The transition in Hungary, Seminar on Democratic Transition and Consolidation 2001–2002*, FRIDE Madrid, 2002 May 23rd, 15.o. http://www.fride.org/download/CR_hungria_ing_may02.pdf (letöltve 2007. április)

²⁹⁵ Csaba László: *A kibővülés dinamikája*, Külpolitika, 1997/1, 32.o.

aspektusára fókuszáló politikának sok eredménye lett.

A kormány Európa-politikáját több alapvető momentum határozta meg:

„Ami az euroatlanti integrációt illeti, a kormány gondolkodásának kiindulópontja az integráció komplexitása, ami megfelel az Európai Unió és a NATO már vázolt felfogásának; vagyis Magyarország számára a NATO-hoz, az Európai Unióhoz és a Nyugat-Európai Unióhoz – amely hosszabb távon egyaránt tekinthető a NATO európai pillérének, vagy az Európai Unió biztonságpolitikai védelmi szervezetének – e három szervezethez való csatlakozás tekintetében számunkra sem fontossági, sem sürgősségi sorrend nincsen. Párhuzamosan közeledünk a három szervezethez, annál is inkább, mert a követelmények is részben azonosak.”²⁹⁶

A kormány itt is és a kormányprogramban is lefektetett néhány alapelvet, amelyek az Unióval szembeni mozgásteret ugyan nem növelték, de a tárgyalófél tudtára adták, hogy az előző kormányhoz hasonlóan a magyar álláspont a kérdések többségében nem változott.

- az EU-hoz és a NATO-hoz történő csatlakozás egymással szorosan összefüggenek, sem fontossági, sem sürgősségi sorrend nem lehetett közöttük, (ahogy a fenti idézet is mutatja)
- minden ország esetében egyedi döntésnek kellett születnie,
- szükség volt egy időrend megfogalmazására,
- mielőbb és minél pontosabban meg kellett fogalmazni a csatlakozási feltételeket,
- Magyarország mindenképpen a csatlakozók első csoportjában kívánt lenni mind az Európai Unió, mind a NATO esetében, de az ország nem helyezett hangsúlyt annak aláhúzására, hogy Magyarország egyedül, kizárólagosan akar ebből a térségből az Európai Unióhoz vagy a NATO-hoz csatlakozni,
- a kormány meggyőződése volt, hogy Magyarország érdekeinek az felel meg, ha a

²⁹⁶ Horn Gyula felszólalása, Politikai vitanap a kormány külpolitikájáról 1995, Országgyűlési Napló, Magyarország politikai évkönyve, DVD-ROM

térségből lehetőleg minél több ország teljesíti az alkalmazkodási feltételeket,

- az európai integrációs folyamat feltétele volt az alapszerződések megkötése.

Ez utóbbi állítással kapcsolatban számos ellentmondásos megnyilatkozás látott napvilágot aszerint, hogy a vélemény közlője melyik politikai oldalon foglalt helyet. A konzervatívok, és ebbe körbe tartozott 1994-től a Fiatal Demokraták Szövetsége is (FIDESZ), úgy vélték, hogy a csatlakozásnak nem lehet feltétele a szomszédos országokkal való alapszerződések megléte, mivel azt egyetlen EU-s jogszabály sem írja elő, valamint sem bilaterális, sem uniós szinten ilyen jelzést az első kormányzati ciklus alatt a magyar kormány nem kapott. Nem lehetett feltétel azért sem, mert az EU nem fogalmazott meg konkrét feltételeket egyetlen csatlakozóval szemben sem, és nem várt el olyan külpolitikát, amelyben a mosolydiplomácia dominál a problémamegoldás helyett. A szocialisták ezzel szemben úgy gondolták, és ezt Horn Gyula a külügyi vitanapon ki is fejtette, hogy a nyugat-európai országok határozottan megfogalmazták, hogy Magyarországnak rendeznie kell a viszonyait szomszédaival.

„Egyszerűen nem hajlandó sem az Európai Unió, sem a NATO olyan államokat befogadni, amelyeknek vitás határkérdéseik vannak, rendezetlen kisebbségi problémáik, viszályaik vannak - és minden egyéb. Ebben, hölgyeim és uraim, mind a tizenöt Európai Unióbeli tagállam, mind a tizenhat NATO-tagállam egységes; a tagállamok is és szervezeteik is.”²⁹⁷

Ez utóbbi megjegyzés kissé eltúlzott volt, hiszen a Közösségen belül is volt számos kisebbségekkel kapcsolatos tagállami nézeteltérés, amely mégsem váltotta ki az EU rosszállását, és a régió stabilitására vonatkozó kormánypárti hivatkozás sem volt egyéb, mint a külpolitikai cselekvés irányának alátámasztására szolgáló – egyébként kétségkívül jól hangzó – érv. Fontos megjegyezni, hogy egyrészt a régióban olyan mértékű feszültséget a kérdés nem váltott ki, amely akadályát képezhette volna a

²⁹⁷ Horn Gyula felszólalása a kormány külpolitikájáról szóló politikai vitanapon 1995, Országgyűlési Napló, Magyarország politikai évkönyve, DVD-ROM

kapcsolatok szorosabbra fűzésének, másrészt az EU-nak nem volt (és ma sincs) kisebbségpolitikai vitarendező terepe, vagyis a feszültségek elhárítására a Közösségnek alig voltak eszközei. A csatlakozás ténye ráadásul olyan messzinek tűnt, hogy az 1990-es évek elejének magyar-szlovák, magyar-román vitái semmilyen negatív hatással nem voltak magának a csatlakozásnak a tényére.

Az a tény sem mellékes, hogy a kapcsolatok rendezésére irányuló egyetlen magyar erőfeszítés sem vezethetett eredményre akkor, ha a szomszédos országok valamelyike nem akart megállapodást kötni, vagy csak olyan feltételekkel, amelyek Magyarország számára nem voltak elfogadhatóak. Az elmúlt évtized tapasztalatai arra is rávilágítottak, hogy a magyar kisebbség helyzete az alapszerződések mellett sem változott jelentősen, valamint, hogy annak megléte sem lett garancia a visszaélések megakadályozására.

Az egész külpolitikai vitanap hozzászólásaiból kiolvasható éles szembenállás egyik leglényegesebb eleme éppen a fent említett kérdés volt. A külpolitika egyes részpolitikáival kapcsolatos élénk vita nem is ezen részpolitikák önmagukban történő értékelése mentén bontakozott ki, hanem azoknak egymáshoz való viszonyában volt tetten érhető. Itt is kiemelt szerepet kapott a határon túli magyarok vs. integrációs politika, és a szomszédáspolitiká vs. integrációs politika, vagyis, hogy az Európa-pillér miként támogatható a másik két pillér által, illetve, hogy a majdani tagság hogyan segítheti ezen két pillér céljainak megvalósítását.

A vitanapon kifejtett kormányzati megszólalásokból pontosan kirajzolódik mind a kül-, mind az Európa-politika világos képe. Egy gyakorlatias, ideológiamentes politika, amelynek részben az önigazolás, részben egy jól felfogott nemzeti érdekből táplálkozó külpolitika-csinálás volt a célja. Az 1994 és 1998 közötti külpolitikai gyakorlatot az előző kormányzathoz képest az Európa-politikát illetően nem annyira a radikális változások jellemzik, inkább a megközelítésben kell keresni az új elemeket.

III.2 Európa-politikai kihívások a Horn-kormány idején

A Horn-kormány deklarált célja az Európa-politika területén egyrészt a folyamatosság biztosítása, másrészt az integrációs folyamat felgyorsítása volt. A realitások talaján állva 1994 végén már tudni lehetett, hogy a folyamatot olyan mértékben, ahogyan azt a kormány szeretné, nem lehet felgyorsítani, és hogy az hosszú időt fog igényelni.²⁹⁸ Ezt tudomásul véve nyilatkozott Kovács László külügyminiszter úgy, hogy az európai integrációs szervezetekhez való csatlakozás az újonnan megalakuló kormánynak is célja, de az szükségszerűen egy kormányzati ciklusokon átívelő folyamatot ölel majd fel.²⁹⁹ A kormány integrációs stratégiáját részletesen tartalmazta a kormány azon memoranduma, amelyet az 1994-es esseni Európai Tanács ülésére nyújtott be,³⁰⁰ ez jobban rávilágít a kormány célkitűzéseire:

- A régió stabilitása és az átalakulás sikeressége lényeges tényezői az integrációs folyamatnak is.
- Két külső tartópillér kiemelten fontos a társult országok számára: a biztonság garanciája és a modernizációs feltételek megteremtése.
- Az integráció egy fokozatos fejlődés, amely két szakaszból tevődik össze: az első fázis a csatlakozásra való felkészülés, a második egy átmeneti időszak, amelyet a csatlakozási szerződésben rögzítenek. A folyamat célja a teljes jogú tagság.
- A felkészítési szakasz az Európa-megállapodásban foglaltak megvalósítását és annak a másik két, Maastrichtban létrehozott pillérre történő kiterjesztését jelenti. A társulási megállapodások a közösségi politikákat fedik le, ezt a kül- és biztonságpolitikai, valamint a bel- és igazságügyi kérdésekkel kell kibővíteni,

²⁹⁸ Jánosi György (szerk.): *Kihívások és válaszok 1994-1998*, Magyar Szocialista Párt választási program

²⁹⁹ *Élni az ország számára adott lehetőségekkel: interjú Kovács László külügyminiszterrel*, Európai Utas, 6. évf. 1. sz., 1995, 22.o.

³⁰⁰ *Memorandum der ungarischen Regierung zur Integration der assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union*, Horn Gyula által az Esseni Európai Tanács ülésére benyújtott memorandum, in: *Internationale Politik*, 1995/1, 117-119.o.

amely kiegészítené a strukturált párbeszéd intézményét.

- A társulás intézményi kereteinek kibővítése, a társulási tanács átalakítása a csatlakozási tárgyalások előkészítő fórumává.
- Nemzeti csatlakozási stratégiák kidolgozása együtt az EU-val, amely egy középtávú gazdaságstratégiát, egy jogharmonizációs stratégiát és egy, a közvéleményt felkészítő médiastratégiát tartalmazna.
- Szükséges az EU térségbeli országokkal való szoros együttműködése: ez a gazdasági program támogatását, a transzeurópai hálózatoknak a kelet-közép-európai országokra történő kiterjesztését, a nemzetközi pénzügyi intézményeknek a modernizációs programra vonatkozó támogatását, a közös agrárpolitika és a nemzeti agrárpolitika harmonizációját, valamint az elérhető források hatékony felhasználását jelenti.
- A társult kelet-közép-európai országok közötti együttműködés a csatlakozási folyamatra való felkészülés egyik fontos eleme, amely kiterjed a stabilitási paktum lezárására és alkalmazására, a jószomszédi viszony megteremtésére, az egymás közötti kereskedelmi kapcsolatok, valamint az európai hálózatok fejlesztésére.
- Az 1996-ra tervezett kormányközi konferencia lezárása után meg kell kezdődjön az arra alkalmas jelentkezőkkel egy párbeszéd a csatlakozásról, amely még nem végződik a teljes jogú tagságban, hanem a csatlakozási folyamat utolsó fázisának (átmeneti időszak) kezdete lenne, ahol elsősorban az ún. derogációk kérdése kerül napirendre.

A fenti felsorolás elég beszédesen mutatja azt, hogy a kormány többségében olyan feltételek megfogalmazását tartotta fontosnak, amelyek megvalósítása nem tőle függött (például a második és harmadik pillérben való részvétel, vagy a kormányközi konferencia sikere/sikertelensége), továbbá olyanokat, amelyek csak részben tartoztak egy tagjelölt kompetenciájába (nemzet csatlakozási stratégiák kidolgozása). Ez a felsorolás egyébként jó helyzetfelismerést takar és arra a dolgot elején már megfogalmazott feltételezésre is rávilágít, hogy az egész integrációs folyamat jóval

nagyobb részben olyan külső tényezőkön múlt, amelyekre jelentős befolyást a tagjelöltek nem gyakorolhattak.

Az esseni Európai Tanács ülésén az EU bővítésének stratégiáját is elfogadták, amely kitért arra is, hogy évente egy alkalommal közös csúcsertekezletet tartanak a társult országokkal és évente kétszer külügyminiszteri szintű egyeztetésre is sor kerül. Az 1994-es esseni csúcson a magyar kormány kezdeményezte az Európa-megállapodások második és harmadik pillérre történő kiterjesztését, egy közös modernizációs stratégia kidolgozását, valamint a csatlakozási tárgyalások megkezdését a kormányközi konferencia lezárását követően.³⁰¹ A második és harmadik pillérben való szorosabb részvétel – mint arról korábban szó volt – már 1990/91-ben felmerült, mint a csatlakozás egyik lehetséges alternatívája, bár itt nem abban az értelemben volt szó róla, hanem a kapcsolatok szélesítésének egyik eszközeként. Az Európai Tanács ülésén lezárult egy korszak, amelyet az egyes tagországok egyéni érdekérvényesítése fémjelzett, és feladták a csoportos (elsősorban a Visegrádi-együttműködés) integráció előnyeit.

Ahogy arról már szó esett, kormány és ellenzéke között komoly nézetkülönbség alakult ki a Társulási Szerződést illetően, és ennek egyenes következményeként az 1994-ben hatalomra került szocialista-szabad demokrata koalíció által összeállított kormányprogram a megállapodás módosítását is célul tűzte ki. A szerződést végül nem módosították, ezt maga a miniszterelnök jelentette be³⁰², ennek ellenére Horn nem volt elégedett a megállapodással, amely elsősorban politikai motívumokra volt visszavezethető. Ez azonban nem szolgáltatott elegendő okot ahhoz, hogy a magyar kormány a módosítási szándékát az EU felé közvetítse.

A NATO-val kapcsolatos politikát jóval nagyobb egyetértés kísérte. Csak azért érdekes ezt megemlíteni, mivel az integrációs politikával szemben ezen a területen valóban folytonosság dominált. A kormányok tisztában voltak vele, hogy a biztonsági

³⁰¹ *Memorandum der ungarischen Regierung zur Integration der assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union*, Horn Gyula által az Esseni Európai Tanács ülésére benyújtott memorandum, in: *Internationale Politik*, 1995/1, 117-119.o.

³⁰² *Nincs szó a társulás felülvizsgálatáról: Horn Gyula fogadta az Európai Unió budapesti nagyköveteit*, *Népszabadság*, 1994. július 27. 3.o.

kérdés egész Európa érdeke, a kelet-közép-európai országokkal való kibővülés ezért a szervezetet magát is ugyanúgy erősíti, ahogy az újonnan csatlakozni kívánókat. Ahogy a többi szervezethez való csatlakozáskor, a NATO esetében is felmerült, hogy a magyar külpolitika feltételeket támasszon-e a nála később csatlakozók támogatásáért cserébe. Kovács László 1995-ben erről a kérdéstről elég határozottan nyilatkozott, amikor kifejtette, hogy Magyarországnak ilyen szándékai nincsenek, és maga sem azért kíván csatlakozni, mert veszélyeztetve érezné magát, vagy meg akarná magát védeni valamelyik szomszédjától,³⁰³ e motívumot Kovács annyira fontosnak tartotta, hogy az 1995-ös külügyi vitanapon is külön kiemelte.

„A NATO-val kapcsolatosan külön is hangsúlyoztuk - és hangsúlyozzuk minden alkalommal -, hogy Magyarország NATO-hoz való csatlakozása semmiképpen nem a szomszédai ellen irányul. Nem is a szomszédai ellenére akar a NATO tagja lenni, nem is egy valamiféle megfogalmazható külső fenyegetéssel szembeni védelmet keres a NATO-ban, hanem a NATO-t egy olyan biztonsági struktúrának tekinti, amely egyedül rendelkezik hiteles katonai erővel, következésképpen csak ez a szervezet tudja igazán ennek a térségnek a stabilitását garantálni, és Magyarország e stabilitás kialakításában, garantálásában akar a NATO tagjaként részt venni.”³⁰⁴

A NATO-csatlakozás kapcsán mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy a Horn-kormány idején másként merül föl ez a kérdés, mint az előző kormány időszakában. Az Antall-kormány idején még nem volt világos, hogy mi lesz a NATO a sorsa, „továbbá az egészen 1994-ig Németországban tartózkodó oroszok miatt is óvatosnak kellett lenni. A Horn-kormány idején már megváltozott a helyzet és teljesen világossá vált, hogy a NATO a VSZ feloszlása után is egyoldalúan fennmarad, hogy Oroszország semmiképpen sem lesz annak tagja, valamint hogy a délszláv háború miatt

³⁰³ László Kovács: *Address at the spring meeting of the North Atlantic Assembly* (Budapest, May 28, 1995), in: *Current Policy*, 7/1995, 5.o., valamint

³⁰⁴ Kovács László felszólalása, Politikai vitanap a kormány külpolitikájáról 1995, Országgyűlési Napló, Magyarország politikai évkönyve, DVD-ROM

Magyarország geopolitikai helyzete fölértékelődik.

1995 végére elmúlt a kormányzati újdonság varázsa a külpolitika terén is, lényegében mind a három prioritás vonatkozásában. A kormány számára egyre világosabbá vált, hogy a csatlakozás ténylegesen nem Magyarországon, hanem a tagországok akaratán múlik, és éppen ezért nem is tettek olyan jellegű „korholó” megjegyzéseket, amelyeket a korábbi kormány tett. Ez a korholás természetesen nem a nyugat-európai szervezetek megdorgálását jelentette, hanem az akkori viszonyok között egyre világosabbá váló, elsősorban az Unióhoz történő csatlakozás látható kitolódása miatti csalódottságot. A tagállami megnyilatkozásokból egyértelművé vált, hogy az EU feltételeket nem fog megfogalmazni, sőt egyre inkább gazdasági fejlettséghez köti a csatlakozást, a gyors felzárkózás pedig közösségi segítség nélkül illuzórikus volt. Abból következően, hogy az EU a kormány felfogásában a modernizációt testesítette meg – ami jól eladható üzenet is volt –, lehetett vele „kampányolni”, és a sikerekre annyira kiéhezett magyar társadalom ezt jobban is fogadta, mint az EU spirituális értékközösségként való megjelenítését.

A magyar társadalom valójában mindvégig a szocialista-szabad demokrata modernizációs dimenziót fogadta el jobban, mert ebben hangsúlyosan jelent meg az Uniótól várható pénzügyi támogatások kérdése. Az olyan elnevezések viszont, mint például az európai országok családja egyrészt távolinak tünnek, másrészt olyan kézzel foghatatlan perspektívát jelentettek, amelyhez a magyar társadalom nem volt hozzászokva. Amikor az International Herald Tribune hasábjain 1995-ben megjelent két vélemény, amelyek brüsszeli álláspontot fogalmaztak meg, és mindkettő komoly figyelmeztetésként is volt értelmezhető, a magyar politikai elit is – amely szintén a modernizációs perspektívát vallotta igazán magáénak – komolyan el kellett, hogy gondolkodjon. Az első vélemény szerint a társult országok akkori viszonyait tekintve „a politika a motor, a gazdaság a fék”, a második a NATO főtitkárának nyilatkozata volt, amelyben kijelentette, hogy a szervezetnek „nincs szüksége biztonsági fogyasztókra”.³⁰⁵ E két tömören megfogalmazott véleménnyel újabb illúziók váltak semmissé, olyan

³⁰⁵ Idézi Kulcsár Kálmán: *Az európai integráció és Magyarország*, Külpolitika, 1995/3-4., 29.o.

illúziók, amelyek egyébként már az évtized elején lejátszottak tűntek, mint például a korai csatlakozás kérdése. 1994-ben több okból is újra napirendre került ez a kérdés. Egyrészt új kormány alakult, amely érezte magában az erőt, hogy felgyorsítsa a folyamatot, másrészt Maastricht után úgy tűnhetett, hogy az elmélyítést akár a bővítési folyamat felgyorsítása is kísérheti. Erre utalt a fenti idézet politikára vonatkozó része, amely mindkét politikai felet a csatlakozás elkötelezettjeként tüntette fel, de a gazdasággal kapcsolatos lépéseiket nem értékelte túl nagyra. A második vélemény már kicsit érthetlenebb, hiszen a NATO-tagság anyagi kötelezettséget nem rótt a szervezetre, csak Magyarország válláról vette le a fegyverkezés hihetetlenül magas költségeit, amellyel még ezáltal sem tudta volna megvédeni saját biztonságát, viszont előírta a hadsereg fejlesztését.

Az Európai Unióban az 1995-ös év nagy eseménye az EFTA-országok csatlakozása volt, amely Magyarország szempontjából azért is volt különösen érdekes, mert Ausztria is tag lett, így a magyar állam először került közvetlen szomszédságba az EU-val. 1995-re már a társult országok köre is bővült azzal, hogy a balti államok is aláírták a társulási megállapodásokat, és hozzájuk csatlakozott Szlovénia is. A társult tagok száma így kilencre bővült. A magyar külügyi vezetés ekkorra már világosan látta, és a lelkesedése is alább hagyott, hogy hiába nyújtotta be a kormány a csatlakozási kérelmet 1994 tavaszán, a tárgyalások megindítására a Kormányközi Konferencia lezárásáig nem kerülhet sor. Magyarország 1995-ben bekapcsolódott a második és harmadik pillérben zajló munkálatokba és ezeket a fórumokat is felhasználta, hogy tájékoztatást adjon a magyar felkészülési folyamat állásáról.³⁰⁶ Érdekes fejlemény, hogy a franciák is határozottabban álltak a bővítés mellé, amelyről a korábbi években a többi európai országhoz képest mindig pesszimistábban nyilatkoztak.

Van olyan vélemény, amely szerint az 1994 után az 1995-ös év az integrációs folyamat szempontjából a magyar lépéseket tekintve kevésnek bizonyult, és ami történt, kiegyensúlyozatlan volt.³⁰⁷ Kétségtelen tény, hogy több minden történt külföldön

³⁰⁶ Kovács László: *Magyar külpolitikai törekvések és eredmények*, Külpolitika, 1995/1, 6.o.

³⁰⁷ Farkas György: *Integrációnk alternatívái és esélyei*, Külpolitika, 1995/3-4., 81.o.

(amely tény megerősíti a külföld szerepének a belföldi törekvésekkel szembeni primátusáról alkotott megállapításokat), mint itthon, és a valódi lépéseknek Magyarországon kell megtörténniük, de az is tény, hogy a kormánynak folyamatosan figyelnie kellett az Unióban zajló eseményeket, és legtöbbször ezekre az eseményekre kellett reagálnia, 1995 pedig ebből a szempontból az EFTA-országok csatlakozásán túl nem hozott komoly áttörést. Nyugodtan kijelenthető, hogy az 1995-ös esztendő az EU életében a Kormányközi Konferenciára történő felkészülés jegyében telt el. A hazai intézményrendszer ennek ellenére megkezdte a felkészülést azzal, hogy megalakult az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság is, amely a csatlakozás szervezeti hátterét volt hivatva biztosítani. Ezen túlmenően a gazdasági stabilizációs csomag, valamint a középtávú gazdasági-társadalmi modernizációs program az EU-hoz való csatlakozás stratégiájaként is volt értelmezhető.

III.2.1 Az integrációs stratégia alapjai

Az egész integrációs folyamat leglényegesebb vonatkozása kimondva-kimondatlanul végig a gazdasági teljesítőképesség volt.³⁰⁸ Az 1995-ben elfogadott ún. gazdasági stabilizációt szolgáló csomag, amely részben az 1995-re vészesen túlköltekező államháztartás és a fizetési mérleg egyensúlyát volt hivatva helyreállítani, a makrogazdaság területén komoly eredményekre vezetett. Ennek eredményei elég jelentős érvanyagot szolgáltatottak már 1997-ben, amikor kezdtek beérni a program egyes elemei: növekedő pályára állt a gazdaság, csökkent (bár még mindig magas volt) az infláció, az államadósság és a munkanélküliség. Mindez a nemzetközi közvélemény dicsérő szavaival együtt bátorítást adott Magyarországnak, hogy egyre többször beszéljen a bővítési folyamatról, annak lehetséges gyorsításáról.

A kormány számos olyan feltételezéssel élt, amelynek bekövetkeztéhez sok reményt már az akkori információk birtokában sem lehetett fűzni. Az egyik ilyen feltételezés az volt, hogy az 1996-os Kormányközi Konferencia után rögtön elkezdődhetnek a

³⁰⁸ Az állítás a teljes folyamat esetében igaz, még akkor is, ha az 1990-es évek elején az átalakulásban vitt politikai szerepe miatt Magyarország esetében a korai csatlakozás fel is merült.

csatlakozási tárgyalások, és ezek viszonylag gyorsan, akár két év alatt be is fejeződhetnek.³⁰⁹ A korábbi bővítések tapasztalatai azonban megmutatták, hogy a csatlakozási tárgyalások akkor sem zajlottak ilyen gyorsan, ez főként a dél-európai bővítési körre igaz, de még az 1995-ös bővítési körben sem volt a folyamat olyan gyors, pedig az EU magához hasonló, vagy magasabb fejlettségű országokat vett fel, így a jogharmonizációs folyamat és a csatlakozási fejezetek megtárgyalása sem vettek olyan sok időt igénybe. Mindennek ellenére az akkori tárgyalások is majd másfél évig tartottak. A másik fontosabb feltételezés, hogy bizonyos területeken a tagjelöltek derogációt kaphatnak, vagyis a közösségi joganyag egy részét a csatlakozás után sem kell alkalmazniuk. Ez számos területen előnyös volt Magyarország számára is, és látva a Maastrichti Szerződés után a Gazdasági és Monetáris Unióból kimaradó országokat, ez akár még bátorítás is volt más területekre vonatkozóan, de a tárgyalásokon hamar kiderült, hogy az Unió határozott igénye a teljes joganyag átvétele, és a derogációk kérdése csak nagyon indokolt esetben lehet alkalmazható. A derogációk számának alacsony szinten tartása nem csak az EU, hanem Magyarország számára is fontos volt. Az ország ugyanis mindenképpen el akarta kerülni, hogy egy más tartalmú tagság jöjjön létre, mint az EU-15-ök esetében. Ezért nem volt baj az sem, hogy az Unió a teljes körű jogok és kötelezettségek átvételére ösztönözte a jelölteket.³¹⁰

A magyar integrációs stratégia kormányoktól függetlenül egydimenziós volt. Arra épült, hogy egyetlen alternatíva a teljes jogú tagság elérése, és az ehhez vezető út a korábbi tapasztalatok alapján a társulási szerződés megkötése, a csatlakozási tárgyalások megindítása és fejezeteinek sikeres lezárása, majd az EU-ba történő belépés. A cél nemes volt ugyan, de attól a pillanattól fogva, hogy ezt a célt a magyar kormány kitűzte maga elé, még a csatlakozást egyébként pártoló országok is megrettentek, látva ezen országok gazdasági állapotát és a problémák felszámolásához szükséges pénzügyi támogatás hatalmas összegét. Nem tudható, hogy ha más vezérfonalat követ a kormány,

³⁰⁹ Erről részletesebben ír Balázs (1996) 379-381.o.

³¹⁰ *Magyarország és az európai integráció jelenlegi helyzete és az időszerű feladatok*, Regionális szakmai fórum, Gazdálkodási Tudományi Társaság, 1997. november 11. 11.o.

akkor hamarabb sor kerülhetett volna a csatlakozásra, de voltak alternatívák, amelyeket érdemes lett volna végig gondolni. Ilyen lehetőség volt egy, a tagság kötelezettségeivel nem járó olyan társulás, amelyhez nagyobb pénzügyi támogatást lehetett volna kérni, de mégsem akkorát, amely már a későbbi tagsággal együtt járt. Ez azzal az előnnyel mindenképpen együtt járt volna, hogy lefegyverezte volna a bővítés leghevesebb ellenzőit is, és olyan helyzetbe hozhatta volna Magyarországot, amelyben a korábbi bővítések során csatlakozó országok voltak. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a társulási szerződés 1994-ben lépett életbe (és 1991-ben zárták le a tárgyalásokat), vagyis a gazdasági folyamatokat a szerződés nem volt képes teljes körűen követni. Horn Gyula ugyan felvetette a társulási megállapodás felülvizsgálatát, de nem ebben a vonatkozásában, amely még – túl a belpolitikai üzenetén – kézzel fogható eredményekkel is járt volna.

A társulás felülvizsgálata és ilyen tartalmú kiegészítése bizonyosan számos akadályt kellett volna leküzdjön, többek között a tagállami ratifikációs folyamatot (tagállamok, Európai Parlament, társult ország parlamentje), valamint azt is, hogy ha Magyarország ilyen módosítást eszközöl a szerződésben, akkor az más tagjelöltek számára is lehetséges opcióvá vált volna, és mivel az EU különbséget nem tehetett a jelentkezők között, ezt az opciót ő maga sem támogatta. E technikai tényezőkön kívül azonban ennél lényegesebb indokok álltak a háttérben. Egyrészt az EU-nak nem voltak „segélyezésre” szánt forrásai, márpedig a kibővített társulás a pénzügyi források kibővítését is jelentette volna, a teljes jogú tagság viszont annyira a távoli jövőben volt realitás, hogy inkább ezt vállalta a Közösség, mint a társulás bővítését. Másrészt ebből következően az EU-nak a bővítés ekkorra már nem volt sürgős. Míg 1994-ig olykor-olykor elhangzottak ígértetek a korai csatlakozással kapcsolatban, 1996-1997-re ezek a hangok egyértelműen eltűntek.

A kormány által követett stratégia gazdasági, jogi, humánpolitikai és kommunikációs vonatkozásokat érintett. A gazdasági és a jogi elemekről már sok szó esett, és valójában ez a két aspektus volt a legmeghatározóbb, a legtöbb érvanyagot szolgáltató terület a kormány számára.

A kormányzati tevékenység a jogharmonizációt tekintve pozitív értékelést kapott az országvéleményben. Kedvezőnek mondható minősítést kapott a versenyjog, a

közbeszerzés, a társasági jog, a számvitel és adózás, valamint a pénzügyi szolgáltatások szabályozása. Az Európai Bizottság a vámszabályozás, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, az energiaipar területén még nagy lemaradásként értékelte a helyzetet.

Nagyon lényeges kiemelni, hogy az első ciklusban a politikai megnyilatkozások és a magyar kormány által megfogalmazott célok alakították az Európa-politikát, a második ciklus azonban már ún. követő Európa-politikává alakult, ekkorra ugyanis az ország már rákerült arra a pályára, amely automatikusan a tagságig vezetett. Ez az állítás igaznak mondható a külpolitika másik két irányára is a cél kijelölésének vonatkozásában, és nem annak tartalmi elemeit illetően, az Európa-politikában azonban az állítás mind az irányra, mind a tartalomra elmondható. Ez a területen meglévő nagyon erős konszenzusnak tudható be, ezen a további kormányok sem kívántak változtatni.

III.2.2 A bővítéssel kapcsolatos álláspont

Mint ahogy arról az Antall-kormányról szóló fejezetben szó volt, a konzervatív kormány végig azt a felfogást képviselte, hogy elképzelhető az Európai Unió szelektív bővítése is, vagyis Magyarország a szervezet tagja lehet, ha minden, az Unió által támasztott feltételnek megfelel. Ezt az álláspontot képviselte a kormány a hivatalos tárgyalásokon is. A Horn-kormány ezzel részben ellentétes álláspontot fogalmazott meg. Egyrészt kifejtette, hogy a tagállamoknak saját joguk és teljesítményük alapján kell csatlakozniuk, másrészt azonban Magyarországnak az is érdeke volt, hogy a szomszédok is minél hamarabb nyerjék el a teljes jogú tagságot, mert az Unió által képviselt és megkövetelt (nemzetiségi) jogok betartásának egyik leglényegesebb garanciája a tagság elérése lehet. Vagyis a Horn-kormány álláspontja a bővítési körrel kapcsolatban nem támogatta a tagjelöltek egy csoportban történő kezelését, hanem az egyéni teljesítmény alapján várta el a csatlakozás időpontjáról való döntést, de a térség országainak arra alkalmas részével együtt is el tudta képzelni a csatlakozást. Ez a vélekedés akkor egy érdekes ellentmondást hordozott, mivel a többi kelet-közép-európai ország nem volt olyan gazdasági helyzetben, hogy az eredeti tervek szerint az első körben csatlakozzon,

másrészt azonban annak a szándékának is hangot adott, hogy támogatja a szomszédos országok integrációs szándékát, ha ezzel elősegítheti a határon túli magyarok jogainak biztosítását. Ez a vélekedés abból táplálkozott, hogy a szomszédos országokkal való jó viszony a kisebbségek szempontjából is előnyös, vagyis abból a korábban és később is tévesnek bizonyuló feltételezésből indult ki, hogy az engedmények politikája több eredményt hoz, mint a korábbi, a kormány által inkább konfrontatívnak nevezett időszak. Az Európai Bizottság vezetői egyébként 1994 óta többször kifejtették, hogy nem lesz több csoportos felvétel, egyedi elbánás alapján döntenek majd.³¹¹

Mint ahogy arról már szó esett, a kelet-közép-európai változásokat követően az EK megpróbálta rávenni a térség országait arra, hogy az együttműködésüket fűzzék szorosabbra, és először egymással alakítsanak ki minél több területre kiterjedő kooperációkat, mielőtt az EU-ba belépnének. Ezt – az elsősorban gazdasági területeket érintő együttműködést – a térség országai nem erőltették, döntően azért, mert bár a szubregionális együttműködés nem elhanyagolható előnyökkel járt, a gazdaság modernizálása a fejlett nyugati államokkal való kapcsolatok dinamizálásán múlt, nem pedig a hasonlóan alacsony gazdasági színvonalon lévő országok szorosabb együttműködésén.³¹²

Nem csak a tagjelöltek részére jelentett dilemmát az egyedi vagy csoportos bővítés kérdése, ez az Unió legkülönbözőbb szintjein is komoly fejtörést okozott. Brüsszel az 1990-es évek első felében egyértelműen kétirányú politikát folytatott a társultakkal szemben. Egyrészt, ha érdekei úgy diktálták, a blokkmentalitást erősítette, másrészt egymástól megkülönböztette az országokat, ha közvetlenül velük tárgyalt. A magyar kormány számára az ország akkori teljesítményével a háta mögött világos volt, hogy a bővítés csak többszintű, többkörös lehet, hiszen annyira más volt a jelentkezők felkészültsége, hogy ez nem engedte meg a csoportos bővítést. Más volt a politikai és

³¹¹ Csaba László: *A kibővülés dinamikája*, Külpolitika, 1997/1. 36.o.

³¹² András Inotai: *From the Association Agreements to full membership? The dynamics of relations between the Central and Eastern European countries and the European Union*, Paper presented at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, May 11-14, 1995, Charleston, South Carolina, USA

más a gazdasági stabilitás szintje a tagjelöltek között.

A bővítést azokon a szinteken, ahol a tagállami érdekek erőteljesebben is megjelentek, ezek az érdekek is befolyásolták. Egyértelmű volt, hogy a strukturális politika akkori haszonélvezői a dél-európai államok voltak, így érthető volt, hogy pénzügyi szempontból ezek az országok erőteljesen ellenezték a bővítést. Valójában túl komoly tétje volt a bővítési folyamatnak, hogy egyszerűen csak meg tudják akadályozni, de lassítani sok eszközzel képesek voltak. A dél-európai államok ilyen típusú tevékenysége a háttérben maradt, de bizonyos, hogy a csatlakozás elhúzódása ezen országoknak érdekében állt és nem is véletlen, hogy bár szóban a csatlakozás mellett foglaltak állást, annak gyakorlati megvalósításában már nem vettek olyan szinten részt.

A bővítés értelméről szóló diskurzus az akkori dokumentumok fényében vegyes képet mutat. Hans van den Broek, az EU külkapcsolatokért felelős biztosa önérdékről beszélt, még hozzá az akkori tagállamok önérdékéről, vagyis az EU érdekelttségéről. Ez a vélekedés könnyen alátámasztható volt, hiszen az EU az európai térség nagy átalakulásakor annak stabilizálódását tűzte ki célul maga elé, ezt pedig viszonylag „olcsón” tudta biztosítani azzal, hogy hosszú távon a teljes jogú tagság lehetőségét veti fel a tagjelölteknek. A másik megfontolás a közép-európai országok gazdasági potenciáljának megnövekedése volt. Ez valós érdek volt, és reális is, de csak hosszú távon lehetett rá számítani. Más nyugati-európai vélemények szerint a csatlakozóknak el kellett volna érniük a nyugat-európai gazdasági színvonalat ahhoz, hogy csatlakozhassanak, mert különben az EU-ra nehezedő teher annak pozícióját is alapjaiban ingatná meg.³¹³ Eltekintve attól a tényről, hogy ez elvárásnéként sosem fogalmazódott meg a tagjelöltekkel szemben, egy olyan logikára épült, amely egyrészt csak az EU parciális érdekeit vette figyelembe, másrészt ezeknek az országoknak a gyorsabb fejlődését szolgáló teljes jogú tagságát akarta a lehető legtovábbi időpontra

³¹³ Inotai András: *From Association Agreements to full membership? The Dynamics of relations between the Central and Eastern European Countries and the European Union*, Világgazdasági Kutatóintézet, Working Papers, No. 52. 1995, 20.o. Ha volt is egyáltalán ilyen álláspont, azt Inotai András is tudta, hogy a nyugat-európai színvonalat ez a térség nagyon-nagyon hosszú távon érheti csak el.

kitolni. Ez – függetlenül egyes érdekcsoportok véleményétől – sosem volt a Közösség érdeke. A csatlakozás minél későbbi időpontban való megvalósulását igenlők javaslata az volt, hogy a gazdasági kérdéseket el kell választani a biztonságiaktól. Ezt a franciák képviselték elsődlegesen, ami részben érhető is, hiszen az EU biztonságát úgy kívánták garantálni, hogy azzal párhuzamosan anyagilag ne kelljen túlságosan nagy részt vállalniuk a kelet-közép-európai országok modernizálásában.

Mindannak ellenére, amely uniós szinten a csatlakozással kapcsolatban elhangzott, konkrét időpont megadásától sokáig tartózkodott az EU. Egy konkrét évszám megjelölése azt jelentette volna, hogy a tagok között nem lehetett volna differenciálni. Ha viszont minden ország számára előre kijelölték volna a csatlakozás dátumát, azzal az eredendően meglévő megosztottságot is erősítették volna. Talán ezért is történt, hogy az Európai Unió 1995-ben kiadott Fehér Könyvében³¹⁴ az előzetes ígéretekkel szemben nem voltak részletesebben kidolgozott feltételek a csatlakozás mikéntjéről, nem határoztak meg konkrét ütemtervet és az egyéni elbírálás vs. csoportos bővítés témakörében sem jelölt meg a Bizottság egy világos álláspontot. Az Európai Bizottság a Cannes-i fehérvkönyvvel a közép-kelet-európai országok csatlakozására vonatkozó irányelveket és felkészülési (jogharmonizációs) programot fogadott el, és azt át is adták az érintetteknek. A Fehér Könyv bizonyos értelemben egy munkaprogramnak volt tekinthető elsősorban a csatlakozók belső piaci harmonizációjának elősegítésére. A dokumentum, csakúgy mint a Társulási Szerződés, a Csatlakozási Partnerség³¹⁵, vagy az avis, a tagság elérését segítő eszköz volt. A Fehér Könyv ajánlásai tagjelölti szempontból az EU egyoldalú ajánlásának tekinthető, erősítve azt az érzetet, hogy a csatlakozás folyamata, a feltételek meghatározása nem a csatlakozni kívánók akaratán múlott, és arra nem volt igazán ráhatása. A partnerséggel kapcsolatos tárgyalásokon

³¹⁴ *White paper: preparations of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union, Commission of the European Union, Brussels, 03.05. 1995, COM(95) 163 final*

³¹⁵ A Csatlakozási Partnerség a folyamat egy új eszköze lett, amely keretbe fogta az EU részéről nyújtott segítséget a csatlakozók irányába, hogy elősegítse a nemzeti stratégiák végrehajtását. Ennek eszköze volt a PHARE-program, az EIB-vel és az EBRD-vel ko-finanszírozott programok és egyéb pénzügyi források.

Magyarország néhány alapelvet különösen fontosnak tartott kihangsúlyozni.³¹⁶

- Magyarország a teljes *acquis*-t át kívánja venni
- Azonos elbírálást kíván a többi tagországhoz hasonlóan
- Támogatást vár a fenntartható fejlődés megvalósításához
- A tagság a nemzeti kultúra és hagyományok megtartásához is hozzájárul
- A tagság ezeken túlmenően összeegyeztethető a határon túl élő magyar kisebbségek jogainak ápolásával.
- Helyi, regionális kezdeményezések nagyobb szerephez jutásának támogatása
- 2002-ben szeretnénk taggá válni

1996-ban a firenzei csúcson már érzékelhető volt, hogy a tagállamok érzik annak veszélyét, hogy az Európai Bizottság akár évekig is várhat a tagjelöltekkel szembeni véleményének megfogalmazásával, amely a csatlakozás időpontjának kitolódását is eredményezte. Mivel nem voltak konkrét kritériumok meghatározva, az EU eldönthette, hogy milyen szempontokat vesz figyelembe egy tagállam értékelésekor, ez pedig csak a Koppenhágában meghatározott szempontrendszer volt.

Az integrációs szintek, az integráció minőségének kérdése végigkísérte a kilencvenes éveket, és mind a konzervatív, mind a szocialista-szabaddemokrata kormány ugyanúgy elutasította a több sebesség, a másodrangú tagság kérdését. A szempont az első esetben elvi és gazdasági, a másodikban csak gazdasági vonatkozású volt. Nyilvánvaló volt, hogy a konzervatív kormány számára a teljes jogú tagság nem csak a regionális és kohéziós politikából származó pénzügyi transzferek kérdésére redukálódott, hanem a sok évtizedes diktatúrák utáni elnyomást követően történelmi igazságtétel is volt egyben. A Horn-kormány számára – miután elfogadta a külpolitikai célkitűzéseket – pedig nyilvánvaló volt, hogy ha az integrációs szintek közül az alacsonyabbra kerül, vagyis csak a kötelezettségek egy részét teljesíti, akkor a jogoknak is csak egy része fogja megilletni. A többsebességű Európa modellje tehát nem volt elfogadható Magyarország

³¹⁶ Vö.: Pataki (1998) 349.o.

számára, még a német értelmezés sem. A koncepció német felfogása ugyanis nem azt jelentette, hogy az egyes sebességi fokozatokat egymástól elzárják, hanem azt, hogy – mint Kohl kancellár mondta – „az integrációs konvoj haladását nem a leglassúbb hajó szabja meg”.³¹⁷

III.2.3 A szomszédságpolitika, valamint a regionális együttműködés Európa-politikai vonatkozásai

A két kormányt alakító párt már 1994 előtt is világossá tette, hogy más irányt fog követni, mint konzervatív elődje. A liberálisok többször hangsúlyozták, és ez a választási programjukba is bekerült, hogy szakítani akarnak az Antall-kormány által képviselt politikával. Megállapításuk szerint az 1990 utáni magyar külpolitika – eltekintve attól a tényről, hogy érdemben nem volt képes felgyorsítani az európai gazdasági és politikai integrációt – képtelen volt arra, hogy kölcsönös bizalomra épülő szomszédságpolitikát alakítson ki és ezzel hozzájáruljon a határon túli magyarok helyzetének javításához.³¹⁸

Hosszú vita alakult ki a szemben álló felek között a külpolitika ezen két célkitűzésének egymáshoz való viszonyát érintően. A két kormány közötti különbséget ebben a kérdésben nagyon szemléletesen mutatják meg a külpolitika alakítóinak nyilatkozatai. Az Antall-kormány a kisebbségek felől közelítette meg a szomszédos országokkal folytatott viszony minőségét, amikor a miniszterelnök kifejtette, hogy a szomszédainkhoz fűződő jó viszony feltétele az ott élő magyar kisebbséggel való jó bánásmód. Vagy, ahogy Jeszenszky Géza fogalmazott: a kelet-közép-európai térség biztonságának és stabilitásának kulcseleme a népek önmeghatározáshoz való jogának és a nemzeti kisebbségek önkormányzati formáinak elismerése és támogatása.³¹⁹ Ezzel teljes mértékig szemben állt a Horn-kormány koncepciója, amelynek lényege az volt,

³¹⁷ Idézi Hargita Árpádné: *Felkészülés az EU-csatlakozásra*, in: Izikné, Hedri Gabriella (szerk): *Magyarország úton az Európai Unióba*, Aula kiadó, 1995, 119-120.o.

³¹⁸ Szabad Demokraták Szövetsége: *Fordulat, Biztonság, Felemelkedés*, Választási Program, 1994

³¹⁹ Géza Jeszenszky: *Speech at the 47th session of the UN General Assembly*, in: *Current Policy*, No. 23/1992, 4.o.

hogy akkor lesz a határon túli magyarok helyzetében javulás, ha a kétoldalú kapcsolatok is javuló tendenciát mutatnak³²⁰, vagy a szomszédokkal való kapcsolatok építése, a normális viszony jelenti az egyik legfontosabb eszközt az ott élő magyar kisebbség támogatásában.³²¹

A kormány programja azt is kinyilvánította, hogy a szomszédos országokkal való megbékélés az integrációs politika sikerének egyik feltétele is. Így a kabinet külpolitikájának kulcsterülete az ezen országokkal való viszony javítása volt. Ez az alapvető változtatási igény aztán a külpolitika másik két pillérére is komoly hatással volt. Nem véletlenül fogalmazott tehát úgy Kovács László, hogy az 1994 után eltelt egy év legnagyobb külpolitikai kihívása a magyar-szlovák és magyar-román viszony rendezése volt.³²² Mindkét szerződés a kormány álláspontja szerint bebizonyította a külpolitika három prioritásának kölcsönhatását.

A két koalíciós párt, amely a történelmi megbékélés jelszavával vágott neki külpolitikai tevékenységének, számos szempontot nem vett figyelembe. Egyrészt a szlovák és román politika több kormányzati megszólalást is tévesen értelmezett, ezek közül az egyik Antallnak a magyar-ukrán alapszerződés parlamenti vitájakor a területi status quo-val kapcsolatban kifejtett nézete, amely a magyar-román és magyar-szlovák viszonylatban nem tekinthető mintának. Ez valóban borzolta a szomszédos országok kedélyét. De az is világos és egyértelmű álláspont volt, hogy ezt nem a revízió szándékával mondta, hanem az ügy nemzetközi jogi rendezettségére hivatkozva. Másrészt nem vette figyelembe azt sem, hogy a szlovák és román belpolitika az alapszerződések ügyét valójában csak eszköznek és nem célnak tekinti. Azaz nem fog, vagy nem ettől fog javulni a határon túli kisebbségek helyzete. A két párt az 1994-es választásokon azonban jól ráérezett arra a társadalmi hangulatra, amely a határon túl élő magyarok problémáival való szembenézés helyett a vitás kérdések lezárását kívánta. A kormány ebben a vonatkozásban is azt a célját tartotta szem előtt, hogy a külpolitikának

³²⁰ Kovács László: *Current Policy*, 3/b/1995, 7.o.

³²¹ Kovács László: *Magyar külpolitika: törekvések és eredmények*, Külpolitika, 1995/1, 13.o.

³²² Kovács László (1995) 9.o.

mindenekelőtt a gazdasági stabilizációt, a gazdaság modernizálását kell szolgálnia.³²³

A két kormány közötti különbség jól tetten érhető abban, hogy a konzervatív kormány az önrendelkezési jogra építette a határon túli magyarokkal kapcsolatos politikáját, míg ilyen értelmű megnyilatkozást a Horn-kormány egyetlen képviselője sem tett. A szocialisták felfogása az emberi jogok, ezen belül is a kisebbségi jogok hangsúlyosabb alkalmazását, többletjogok biztosítását látta kézenfekvő megoldásnak. Továbbá a „sikerült összhangba hozni az integrációs politikát a nemzetpolitikával, és ezzel a nyugat-európai politikusok dicsérő szavait elnyerni” kezdetű mondat is többször hangzott el a Horn-kormány képviselői részéről, akik számára többet nyomott a latban a külföld véleménye, mint konzervatív elődje számára. Valójában tényleges összhangot teremteni csak akkor volt képes a kormány, amikor az alapszerződések megszülettek, mert egyrészt más volt az elvárás a két célkitűzéssel szemben, másrészt a nemzetiségi politika folyamatait nem csak a magyar kormány, hanem a szomszédai is befolyásolták, és volt közöttük, amelynek az volt az érdeke, hogy Magyarország rossz színben tűnjön fel az Unió fórumain.

A visegrádi együttműködés az 1993 és 1998 közötti időszakot illetően röviden a szétszakadás időszakaként jellemezhető. A partnerek között a konzultációk minimális szinten működtek. Egyik bomlasztó tényezőként Václav Klaus 1993-as visszautasító magatartását szokták említeni, de Vladimír Meciar szlovák miniszterelnök távolságtartó politikája sem kedvezett az együttműködésnek. Ez az állapot maradt fenn egészen 1998-ig, amikor több országban kormányváltásra került sor. Eközben a gazdasági dimenzió, azaz a CEFTA működése sikeresnek bizonyult. Jellemző erre az időszakra, hogy nőtt az egymással folytatott kereskedelem volumene és az egymás közötti külkereskedelmi részesedés is. Az integrációs folyamat vonatkozásában nem sok pozitívum mondható el, bármennyire is kapacitálták EU-s szinten az együttműködést. A tagok végül mégis együtt nyújtották be csatlakozási kérelmüket az Európai Unióhoz, talán ez az egyedüli említésre méltó lépés ebben a vonatkozásban, jóllehet az eredeti célok egyike az volt, hogy a társulás olyan kísérleti terep legyen, ahol a tagok a gyakorlatban kipróbálhatják

³²³ Molnár Gusztáv: *Fordulópont a magyar külpolitikában*, Külpolitika, 1996/2, 12.o.

az Európai Unión belül érvényes együttműködési formákat.³²⁴

Az együttműködés minimális szintre süllyedése azonban nem vezethető vissza kizárólag egyes politikusok hozzáállására. Ez a folyamat néhány tényező természetes és egyenes következménye volt:

1. A négy ország hasonló adottságokkal rendelkezik, tehát inkább egymás versenytársai, mint egymás gazdaságát kiegészítő országok,
2. Gyakran akadályozta az országok közötti kapcsolatok fejlődését a régi érdekszövetségek újjászületésének lehetősége, ezért a szövetségi rendszerek erősítése helyett inkább bilaterális alapokra helyezték a külkapcsolataikat,
3. Kelet-Közép-Európában a jelenlegi határok csak a XX. század folyamán alakultak ki, így az államhatárok és az etnikai határok sokszor nem fedik egymást, az ebből szinte automatikusan következő etnikai problémák pedig a szuverenitással összefüggésben komoly hatással voltak az együttműködésre,
4. „Nem volt idő egymásra figyelni”: az Európai Unióban megvalósult négy alapszabadság, valamint a tagországok fejlettségi szintje alapvető tényezői voltak az együttműködés elmélyítésének, a visegrádi országok a fejlettségi viszonyok tükrében inkább a saját problémáikat kezelték és nem maradt idejük a kapcsolatok több dimenzióra történő kiterjesztésére.

A regionális együttműködés intenzitásának gyengülésében fent említett okok mind-mind hozzájárultak ahhoz, hogy a csatlakozási feltételek végül kedvezőtlenebbül alakultak, mint amire korábban bárki, akár a csatlakozók oldalán, akár az unió oldalán számított. Az Európai Bizottság vezetői maguk is jelezték, hogy a csatlakozók szempontjából ennél kedvezőbb végső eredményt vártak.³²⁵

³²⁴ Marek Pernal: *A visegrádi csoport és az európai integráció*, Európai Utas 2001/4. 30-32. o.

³²⁵ Martonyi János: *Hogyan tovább, Közép-Európa?* Európai Utas, 2003/2. 52.o.

III.2.4 Az 1996-os Kormányközi Konferencia: változások kora

A magyar csatlakozási folyamatban minőségileg új szakasz vette kezdetét, amikor a Madridban megtartott Európai Tanács 1995 decemberében felkérte az Európai Bizottságot, hogy kezdje meg a csatlakozni kívánó országokkal kapcsolatos vélemény kidolgozását annak érdekében, hogy a Kormányközi Konferencia lezárását követően megkezdődhessenek a csatlakozási tárgyalások. Sokan úgy értelmezték, hogy a konferencia összehívását pusztán a bővítési folyamat motiválta, amely állítás nem teljesen igaz, hiszen a Kormányközi Konferenciáról már 1991 decemberében döntés született. A konferenciának és a keleti kibővítésnek az összekapcsolására csak később került sor, amikor az EU legfelsőbb döntéshozói is eljutottak a régió országai befogadásnak igenléséig.³²⁶

Az Európai Unió életében az 1996-ban megrendezésre kerülő Kormányközi Konferencia kiemelkedő eseményt jelentett, hiszen az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés végrehajtásának értékelése és a szerződés felülvizsgálata – a Maastrichtban elfogadottak szerint – az egyik legkomolyabb kihívásra próbált választ adni. A március 29-én, Torinóban megindult tárgyalássorozat alapvető, de nem kizárólagos célja az integrációs folyamat (ebben az értelemben mind a mélyítés, mind a bővítés) értékelése és az azt követő időszak feladatainak meghatározása volt. Feladatául kapta azoknak az intézményi változásoknak a kidolgozását, amelyek az EU eddigi működéséből következtetésként adódtak, valamint azokat, amelyek az új tagállamok felvételéhez elengedhetetlenül szükségesek voltak.

Hosszú előkészületi munka előzte meg az egész konferenciát, mégis a két legfontosabb kérdésben, a biztosok számában és a tanácsi szavazati rendben, amely a leginkább kapcsolódott a bővítési folyamattal összekapcsolt intézményi átalakításhoz, nem sikerült egyezsége jutni, jóllehet ez a kibővítés elengedhetetlen intézményi feltétele is volt. A konferencián nem sikerült – részben ezért – érdemben a kibővítésről beszélni, ez láthatóan nem is volt a tagországok érdeke. Jóval lényegesebbnek tartották a

³²⁶ Havasi Béláné: *Az EU Kormányközi Konferencia és a magyar csatlakozás néhány összefüggése*, Külgazdaság, 1997/3, 5.o.

saját belpolitikai érdekeik érvényesítését és a gazdasági és monetáris integráció által teremtett kihívásokra adandó adekvát válaszok kidolgozását. Tehát a konferencia összehívásának okai között ott találjuk egyrészt az igényt, amelyet a Maastrichti Szerződésben fogalmaztak meg a tagok, másrészt a tagjelöltek azon igényét, hogy ha már tételesen megfogalmazott feltételrendszer kidolgozására nem került sor, legalább intézményi akadályok ne álljanak a bővítés útjában. Az első ok tehát az integrációs folyamat eggyel magasabb fokozatba kapcsolásából következett (az EK-ból EU lett), amelynek során megoldandó feladatként jelentkezett a monetáris unió működését biztosító intézményrendszer kialakítása, a gazdasági vonatkozású közösségi politikák bővítése, vagy az integrációs eszközök fejlesztése. Ezt az első pillért érintő feladathalmazt követték a második és harmadik pillérben jelentkező kihívások, mint például a biztonságpolitika, ahol az EU és a NYEU egymáshoz fűződő intézményi viszonyának rendezése, valamint a közös védelem megteremtése volt a fő kérdés, illetve a bel- és igazságügyi együttműködést érintően is voltak hiányosságok, amelyek továbbfejlesztése a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbra fűzését, azaz az EU kohéziójának erősítését is célul tűzte ki.

Sokat elmond a bővítési folyamatról, hogy az a hivatalos dokumentumokban szinte mindig az utolsó helyet foglalta el a megtárgyalt témák között, azt mindig megelőzték más intézményi, gazdasági, egyéb külkapcsolati kérdések, így nem csoda, ha az érzése támad az embernek, hogy az egész folyamat sosem volt elsődleges kérdés a tagállamok számára, illetve, hogy a feltételek megteremtésére mindig is – sokszor aránytalanul – nagyobb hangsúly helyeződött. Ez a helyzet részben megváltozott a Kormányközi Konferencián és az ebből megszülető Amszterdami Szerződésben, hiszen az kétségtelen, hogy a szerződés nélkül nem lehetett volna a csatlakozási tárgyalásokat sem megkezdeni. A Kormányközi Konferencia keretében elfogadottak azt is jelentették, hogy a madridi csúcs által meghatározottak szerint folytatott tovább a bővítési menetrend végrehajtása. A konferencia eredményeként megszületett az Amszterdami Szerződés, amely azzal, hogy tovább mélyítette a tagok közötti együttműködést, utat nyitott a csatlakozási menetrend elindításának, amelyre a társultak már oly régen vártak. Többé-kevésbé látható volt, hogy nem csak a Kormányközi Konferencia kimenetele

jelentett bizonytalansági tényezőt a magyar külpolitika számára, hanem az acquis tényleges tartalma. Ennek csak egy részét képezték a KK során elfogadottak, de messze nem volt szó benne a közös agrárpolitikáról, a strukturális és kohéziós politikáról, vagy éppen a költségvetési kérdésekről.

A szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-jén lépett életbe. Három része közül az első az alapszerződés módosításait és kiegészítéseit tartalmazta, a második az Európai Közösségeket létrehozó dokumentumok egyszerűsítéséről és egységes keretbe foglalásáról, a harmadik pedig a záró rendelkezésekről szólt. A szerződés egyik legkomolyabb következménye a szuverenitás feladásának mértékéről született kompromisszumos megoldás volt. A vita a harmadik pillérre vonatkozott és végül azzal a megállapodással zárult, hogy számos terület (vízumpolitika, menekültügy, bevándorlás stb.) az első pillérbe került, a harmadik pillérben pedig megmaradtak az igazságügy büntetőjogi vonatkozásai és a rendőrségi együttműködés. Ezen túlmenően kiemelt figyelmet szenteltek az EU külpolitikai mozgásterének növelésére, egy külpolitikai képviselői pozíció létrehozására és az EU trojka megváltoztatására. Ezen kívül számos más helyen is történt előrelépés, de az intézményi kérdésekben, amelyek a bővítési folyamat egyik kulcsfeltételének számítottak, nem sikerült előre jutni. Ezért az Európai Parlament és a tagállamok megállapodtak abban, hogy csak a megoldatlan intézményi problémák után hajlandóak az újabb bővítési kört támogatni és az 1999 júniusában megtartott kölni csúcson egy 2000 után összehívandó újabb Kormányközi Konferenciára tettek javaslatot az intézmények összetételének és működésének felülvizsgálatára.

Magyarországot túl a bel- és igazságügyi együttműködés és a kül- és biztonságpolitika kérdésein, leginkább az intézményi jegyzőkönyv érintette. Ebben a tagországok arról döntöttek, hogy amennyiben az EU kevesebb, mint öt országgal bővül, az Európai Tanácsban az egyes tagállamoknak jutó szavazatszám újraosztása mellett az Európai Bizottság összetétele is átalakul, mégpedig úgy, hogy minden egyes tagállam csak egy biztosi helyet kap. Ha a tagállamok száma meghaladná a húszat, akkor újabb kormányközi konferenciát kell tartani.

A konferenciával párhuzamosan 1996. július 16-án ült össze a társulási tanács³²⁷, ahol mezőgazdasági kérdések, a közösségi programokhoz való magyar csatlakozás, illetve a második pillért érintő kérdések kerültek megvitatásra.

Már a konferencia előtt is látni lehetett, hogy bármi történjék is, a mostani csatlakozási folyamat alapvetően különbözni fog a korábbiaktól. Nem lehetett pontosan tudni azt a feltételrendszert, amihez a tagjelölteknek alkalmazkodniuk kellett, nem volt teljesen világos, hogy milyen irányban fejlődik tovább a Közösség, azaz egy folyamatosan változó, és nem mindig kiszámítható Közösség volt a magyar külpolitikai törekvések egyik fő célkitűzése. Összegezve elmondható, hogy az 1996–1997-es torinói kormányközi konferencia célja sem a „kibővülés témája volt, hanem alapvetően az EU cselekvőképességének, intézményi hatékonyságának, átláthatóságának, társadalmi támogatottságának és világgazdasági versenyképességének a biztosítása, amely azonban közvetett módon a fogadókészséget biztosító bővüléssel is összefüggött. Ez meglehetősen bizonytalanná tette a magyar álláspont képviselését, amely számos kormányzati dokumentumban, minisztériumi feljegyzésben, emlékeztetőben megjelent. A könnyebbséget a kormány számára azonban legalább az biztosította, hogy az 1995 decemberében a spanyol elnökséget lezáró Madridi csúcson meghatározottak szerint a csatlakozók átfogó felmérését szolgáló kérdőív kitöltése nem függött attól, hogy milyen státuszú (első vagy második körös) az adott tagjelölt, és a kérdőív kitöltése sem járt annak következményével, hogy valakit a tagállamok hátrébb sorolnak. Az ún. avis megválaszolására, amely a társult országok integrációérettségének felmérését célozta, három hónapot kaptak a tagjelöltek. A kérdőívet 1996 áprilisában kapták meg a tagságra aspiráló országok, amire Magyarország július 26-án küldte el válaszát.

III.2.5 Az Agenda 2000 és a luxemburgi csúcs: a bővítési folyamat első szakaszának vége

1997. július 16-án hozta nyilvánosságra az EU a tagságra jelentkező országokról készített jelentéseit, és 1997 decemberében a luxemburgi Európai Tanács fogadta el az Európai Bizottság reformkoncepcióját, amelyet Agenda 2000 névre kereszteltek. Az

³²⁷ Az ülés előkészítési feladatait ellátó Társulási Bizottság áprilisban tartotta rendes ülését.

Agenda 2000 alapvetően a 2000-tól kezdődő hétéves közös költségvetésről szól, de december 12-13-i luxemburgi ülésén az Európai Tanács a kibővítés szempontjából is rendkívül jelentős döntéseket hozott. Többek között azt, hogy a bővítés szakaszokban, a jelentkezők egyéni teljesítményétől, felkészültségétől függően megy végbe. A csúcsértekezlet ezzel a teljesítmény és a differenciálás alapelvét emelte ki, és ezzel sikerült megteremtenie a tagjelöltek számára is elfogadható kompromisszum kereteit. Ez volt a magyar kormányzati tevékenység egyik lényeges célja, ebből a szempontból tehát ez a döntés egyértelműen a kormányzat sikere. A Luxemburgi Csúcson sok mindenre választ kaptak a magyar politikai vezetők. Pont került annak a hosszan tartó vitának a végére, amely az egy- vagy több körös bővítés körül alakult ki. Az állam- és kormányfők ugyanis abban állapodtak meg, hogy hat ország felvételéről kezdődnek meg a tárgyalások: Észtország, Lengyelország, Szlovénia, a Cseh Köztársaság, Ciprus és Magyarország. Bulgária, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Románia a bővítés második körébe került. A Tanács a határozatot a koppenhágai kritériumrendszerre építette, és figyelembe vette az Agenda 2000 megállapításait is. Ezért is volt nagyon fontos, hogy a magyar kormány rendkívül jó anyagot adott át az Európai Bizottságnak. A kormány azonban nem volt könnyű helyzetben. Az EU továbbfejlesztésére vonatkozó közösségi koncepciók hiányában olyan álláspontokkal kellett megküzdenie, amelyek egymásnak sokszorosan ellentmondtak. A német és a brit külpolitika például évek óta szorgalmazta a kelet-közép-európai országok felvételét, a francia politika azonban eredetileg a tartózkodás politikáját követte, majd ezt feladva különböző alternatív megoldások kidolgozásán fáradozott, de nem a támogató álláspontot erősítette.³²⁸

Az Agenda 2000 felvázolta az Európai Unió fejlődését (az Agenda 2000 egy dokumentumban kezelte a bővítés és mélyülés kérdését, ezzel is jelezve, hogy a két kérdés egymástól elválaszthatatlan) és a közös, illetve közösségi politikák előrehaladását. Elemzését adta a bővítés EU-ra gyakorolt hatásának és a rendelkezésre álló pénzügyi keretek segítségével a később, 1999 márciusában Berlinben

³²⁸ Pl. a „koncentrációs körök” koncepciója lényegében a kelet-közép-európai országok távoltartását célozta.

megfogalmazottak szerint 2002-es csatlakozással számolva a bővítésre összesen 58 milliárdos támogatást irányzott elő a 2006-ig terjedő költségvetési időszakban. Az Európai Bizottság az összefoglaló jelentésében (composite paper) azt javasolta, hogy a koppenhágai kritériumok segítségével csak a legfelkészültebb államokat hívják meg a csatlakozási tárgyalásokra. Ezt a tizenöt tagállam elfogadta és a Bizottságot ennek végrehajtására kérte fel.

Az Európai Bizottság többirányú folyamat végrehajtására tett javaslatot. Az egyik irány maga a bővítési folyamat volt, amelyet az Európai Konferencia³²⁹, mint intézményesített fórum megalkotásával a folyamatban részt vevő ország számára kínáltak fel. Ez az inkább elméletinek mondható keret Törökország számára nyújtott újabb fórumot, bár ez inkább a törökök felé nyújtott újabb gesztusként volt értelmezhető. A második irány a csatlakozási folyamat volt azon tagjelöltek számára, amelyek még nem voltak készek a csatlakozási tárgyalásokra. Ezt a megkülönböztetést azonban nem azért tette az EU, hogy kizárjon tagjelölteket, hanem, hogy lehetőséget adjon a számukra. Erre hivatkozva került sor a hat tagjelölt tizenkettőre bővítésére 1999-ben.³³⁰ Az Agenda 2000 olyan feltételek kifejtésére is kitért, mint például a működő piacgazdaság. Ez alatt a Bizottság a keresleti és kínálati viszonyok egyensúlyát, a piacra lépés feltételeit, a jogrendszer állapotát, a makroökonómiai stabilitást, a gazdaságpolitika lényeges elemeiben való széles konszenzust és a pénzügyi szektor fejlettségét említette meg. Ezen túl kitért arra, hogy a csatlakozó országoknak képesnek kell lenniük a tagországok iparával való versenyhelyezetre, bár a bizottsági dokumentum a versenyképesség minimum szintjét jelölte meg kritériumként. Továbbá kitért a gazdasági képességeken túl azokra a feltételekre, amelyeket nagy vonalakban szintén Koppenhágában fogalmaztak meg. Ez a csoport fedte le a politikai, gazdasági és monetáris unióhoz való csatlakozást, vagyis a Maastrichti Szerződésben foglaltak elfogadását. Annak szükségességét tehát, hogy az újonnan csatlakozók nem kapnak „felmentést” az EU mélyítése során létrejövő integrációs fázisokból való kimaradásra.

³²⁹ *Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final, 15 July 1997, 55.o.

³³⁰ Bulgária és Románia nem kapott meghívást, Törökországot tagjelölti státusza ellenére nem hívták meg.

Az Agenda 2000 több vonatkozásban az 1993-as koppenhágai csatlakozási követelmények pontosítása. Az első három feltétel (a demokratikus berendezkedés, a működő piacgazdaság és az *acquis* átvétele) Magyarország esetében 1997-re megvalósulni látszott, de az EU fogadókészsége tekintetében látszott a bizonytalanság.

A dokumentum ennél lényegesebb fejezetet szentelt a bővítéshez vezető útnak. Még 1994-ben az Esseni Európai Tanács kérte fel az Európai Bizottságot, hogy készítsen elemzést a csatlakozás hatásairól, különösen azokon a területeken, amelyek jelentős befolyással lesznek az Unió életére úgy, mint a mezőgazdasági politika, a kohéziós és strukturális politika és ezt kiegészítendő megemlítsre került a közlekedés, a környezetvédelem, a belső piachoz való alkalmazkodás és a jog néhány területe. A csatlakozási stratégiának szentelt harmadik fejezet az *acquis* átvételét említette meg, mint a korábbi csatlakozások során is elvárt feltételt, és külön kiemelte, hogy a tagjelölteknek a csatlakozással kapcsolatos alapvető követelményeket teljesíteniük kell, különben nem tudnak részt venni a döntéshozatali folyamat minden szintjén. Ahogy ezen, úgy más területen sem bátoríthatta az EU a tagjelölteket arra, hogy a közösségi jog bármely része alól is felmentést, ún. opt-out-ot kapjanak, így szóba sem kerülhetett a másodrendű tagság kérdése sem. A dokumentum egy érdekes megjegyzést is tartalmazott, amely kimondta, hogy a bővítési folyamat sebessége kizárólag azon múlik, hogy a tagjelöltek milyen gyorsan ültetik át a közösségi joganyagot a saját jogrendszerükbe.³³¹ Ezzel a megjegyzéssel az EU minden felelősséget levett a saját válláról és áttolta azt a tagjelöltekre, ami azért érdekes, mert a kelet-közép-európai országok a joganyag átvételét nem tartották olyan kihívásnak, amely a csatlakozás időpontjának kitolódására komoly hatással lett volna. Az EU ezzel a megjegyzéssel a tagjelöltek gazdasági teljesítőképessége felől a jogrendszer alkalmazkodóképességére tette át a hangsúlyt. Ez reményt is adhatott volna Magyarországnak is, de később kiderült, hogy hiába történik meg a joganyag teljes átvétele, a csatlakozás időpontja nem ettől függ, a végkifejlet szempontjából az unió belső fogadókészsége jóval fontosabb, mint az átalakuló országok belső reformjainak eredményessége és a közösségi jog

³³¹ *Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final, 15 July 1997, 51.o.

átültetése.³³²

Az Agenda 2000 legutolsó mondata volt Magyarország számára kiemelkedően fontos. Ebben mondta ki ugyanis az Európai Bizottság, hogy Magyarországgal kezdődjenek meg a csatlakozási tárgyalások. Ezen kívül még öt tagjelölt kapott pozitív elbírálást, a többi kelet-közép-európai, dél-európai ország azonban nem. Ez a döntés a meghozatalát megelőzően is és azt követően is komoly dilemma elé állította a döntéshozókat. Egyrészt el kellett érni azt, hogy a csatlakozás folyamata ne lassuljon le, másrészt, hogy mindeközben azon országok, amelyek kimaradni látszottak az első csatlakozási körből, ne térjenek le az EU-hoz történő közeledés pályájáról. Az 1997-es évben meghozott stratégiai döntések tehát alapjaiban változtatták meg az EU kibővítésével kapcsolatos lépések szempontrendszerét.

III.3 A magyar pártok külpolitikai elképzelései és Nyugat-képe a kilencvenes években

Az MSZMP reformszárnya közel másfél évtized alatt jutott el a nyugat-európai gazdasági és társadalmi viszonyok totális tagadásától annak részleges, majd teljes elfogadásáig. Ez a változás fordított arányban haladt a szocialista rendszer bukásának folyamatával. A szocialisták Európa-képe így egy kerek ívet írt le. Az 1980-as években Európa és a Közösség még egy olyan politikai entitás volt, amellyel csak nagyon gyenge kapcsolatokat lehetett fenntartani, hiszen ez szemben állt a szocialista rendszer logikájával (korábban az állampárti politikusok felfogásával is). Ez a helyzet változott meg azzal, hogy 1988-ban intézményi kapcsolat jött létre Magyarország és az Európai Közösség között, vagyis a távoli, potenciális ellenségből intézményi partner lett, amely a vészesen finanszírozhatatlan magyar költségvetésnek is újabb kapukat nyitott meg. Talán ez az a mozzanat, amikor a szocialisták Európa-képe az intézményitől a modernizatori szerepkört betöltő szervezetté minősítette az EK-t.

A konzervatívok az euroatlanti integrációt az ezeréves hagyomány részének

³³² Erről a kérdéstről lásd bővebben Csaba László: *A kibővülés dinamikája*, Külpolitika, 1997/1. 30-48.o.

tekintették, a szocialisták modernizációs kényszernek. Konszenzus volt ugyan abban a tekintetben, hogy Magyarországnak milyen utat kell követnie, de abban a tekintetben már különbség volt, hogy azt milyen aktivitással, milyen felzárkózási technikával és milyen forgatókönyv mentén kell megvalósítani.³³³ Az 1994 és 1998 között regnáló kormánypártok elképzeléseinek leglényegesebb eleme az intézményrendszer és az EU által támasztott követelmények teljes átvétele volt, mégpedig azért, mert Kelet-Közép-Európának nincs és nem is lehet hasonló intézményrendszere. Mivel egy kívülről nem alakítható egységként kezelték az EU-t, ezért a Közösség belső mozgásai vagy lehetőségként, vagy akadályként jelentek meg, akár a Maastrichti, akár az Amszterdami Szerződésben foglaltakról legyen szó. Ebből következően a baloldali pártok programjai nem szenteltek nagy teret a nyugat-európai belső viszonyok elemzésének.³³⁴

A választási- és későbbi kormányprogramok közül csak a Horn-kormány programjában volt arról szó, hogy a csatlakozás után mekkora összeg illetheti meg az országot a strukturális és kohéziós alapokból, a többi párt ilyen típusú „spekulációkkal” nem foglalkozott. Különbség volt felfedezhető a pártok programjaiban a csatlakozás technikai lebonyolítását illetően is. A fokozatosság elvében nem volt vita a pártok között, de az egyes részelemeket az ellenzéki pártok már 1991-től bírálták. Kifejtették, hogy csak a szomszédos országokkal való jó kapcsolatok garantálhatják a sikeres Európa-politikát.³³⁵ Az SZDSZ a programjaiban többször hangsúlyozta, hogy a csatlakozási folyamat sikere érdekében szükség van annak struktúrába foglalására, egy olyan keret létrehozására, amely mind elvi, mind intézményi alapon (integrációs államtitkárság felállítása, külgazdaság stratégia, jogharmonizáció) meghatározza a csatlakozás menetét. A kormánypártok láthatóan azért készítettek forgatókönyveket, hogy ezeknek a feltételeknek keretet szabjanak, míg az ellenzék az EU belső viszonyaiból vezette le azok szükségességét. A konzervatív ellenzék – és ebbe a körbe

³³³ Csizmadia Ervin: *A magyar pártok külpolitikai elképzelései és Nyugat-képe*, Magyarország politikai évkönyve 1998, 158.o.

³³⁴ Ez a hozzáállás többekben hiányérzetet kelthet, hiszen egy olyan közösség belső viszonyai, amelyhez egy ország csatlakozni kíván, a felzárkózás szempontjából mindig kulestényezőnek számítanak.

³³⁵ Csizmadia (1998) 161.o., részletesen foglalkozik a kérdéssel Schöpflin György: *Hungary and its Neighbours*, EU-ISS Chaillot Paper 7, May 1993

tartozott 1994-től a FIDESZ is – nem csak arra helyezett hangsúlyt, hogy kifejtse, Magyarországnak mit kell tennie a sikeres csatlakozás érdekében, hanem arra is, hogy véleményt nyilvánítson Nyugat-Európa viszonyairól és az ottani folyamatok megváltoztatásának szükségességéről. A külpolitika 1994 után még egy elemmel bővült: mind az MSZP, mind az SZDSZ hangsúlyozták, hogy az országnak a csatlakozásért cserébe le kell mondania szuverenitásának egy részéről. Ez a többi párt programjában *expressis verbis* nem jelent meg. Ez nem azt jelentette, hogy az ellenzéki pártok ne lettek volna tisztában a csatlakozás jelentőségével és az azzal járó következményekkel, pusztán azt, hogy a szuverenitását olyan sokára visszanyerő országnak az adott kereteken belül tágítania kell a lehetőségeit.

Röviden összefoglalva, a konzervatív álláspont kétirányú folyamatként, a felek egymáshoz való igazodásának szükségességéeként értékelte az integrációs folyamatot, míg a baloldali politikai elit döntően egyoldalú alkalmazkodásként.

A magyar Európa-politika legnagyobb kihívása éppen az egymással szemben álló felek alapvető kiindulásában, a kérdéshez való viszonyulásában keresendő. Nehéz összeegyeztetni és ezáltal folytonosságot biztosítani egy politikai tevékenységnek, amely az eltérő kiindulópont folytán eltérő elvárásokat, eltérő értékeket, eltérő célokat fogalmaz meg egy konkrét lépéssorozattal kapcsolatban. Ami az egyik félnek természetes és az igényekből egyértelműen következő szükségszerűség, az a másik szempontjából felesleges, mások érzékenységét sértő, vagy éppen kontraproduktív álláspont. Az eltérő nézőpont eltérő lépésekben öltött testet és csak a közös célban, a tagság elérésért folytatott küzdelemben vált eggyé, az oda vezető útban sok volt a különbség.

A különböző politikai erők külpolitikai elképzelései több ponton közel állnak egymáshoz. Egyetlen párt sem vitatta, hogy Magyarország számára a NATO-hoz, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozás alternatíva nélkülinek mondható. Abban azonban volt különbség a pártok között, hogy mit gondolnak a politikai aktivitás kérdésköréről, milyen kell legyen a felzárkózás útja, milyen gazdaságpolitikát kell követni és – ha szükséges – milyen alternatív forgatókönyvek kidolgozására van tehát szükség.

A baloldali Európa-kép végig statikus volt, nem változott meg sem a hazai, sem a

nemzetközi történések hatására, és ez nem véletlen. A baloldali felfogás alapján az általuk képviselt értékek kézzel fogható eredményeket hoztak Magyarország számára, amely állítás mind az 1980-as évekre (döntően annak második felére), mind az 1994 utáni időszakra egyaránt érvényes. Mivel a lépések többsége valóban közelebb hozta Magyarországhoz a Közösséget, valamint a lépések meghozatala előtt mindig is fontos szempont volt a Nyugat véleményének meghallgatása, így ez az értékítélet többé-kevésbé vitathatatlan. A konzervatív álláspont – az azt képviselők szerint – érvekkel alátámasztott, alaposan kimunkált és ezáltal minden fórumon képviselhető álláspont volt, amely annyiban változott az évek során, hogy figyelembe vette az EU-n belül zajló folyamatokat, és próbálta politikáját ezekhez a kihívásokhoz alakítva megfogalmazni. Az Európa-képet azonban nem csak pozitív, hanem negatív tényezők is befolyásolják, azaz, hogy milyen események zajlanak még a nemzetközi életben, azon belül is Európának az ország határaihoz közel eső részein. Ebben a vonatkozásban elsősorban természetesen az Oroszországgal kapcsolatos álláspont volt meghatározó, és ebben szintén eltért a két, egymással szemben álló politikai felfogást képviselők többsége. Míg a konzervatívok a korábbi évszázadok történelmi folyamataiból vezették le az orosz politika lépéseit, lényegében a historizáló megközelítést alkalmazták, és ebben az értelemben szükségszerűnek vélték a hegemon törekvések újbóli megjelenését, addig a baloldali Oroszország-kép ezt a hegemoniára való törekvést nem tekintette döntő tényezőnek és a konzervatív felfogásnál szorosabb kapcsolatok lehetőségét kereste. Ez sem jelenti azonban azt, hogy a baloldali politika Oroszország kegyeit kereste volna. Oroszország a gazdasági szétesettség állapotában volt, a kelet-közép-európai térség radikálisan veszített jelentőségéből. Figyelmét a belső átalakulással kapcsolatos nehézségek és a gazdaság egyre súlyosbodó problémái kötötték le. Oroszország számára a térség köztes területté vált, és elvesztette korábbi, javarészt egységes, de katonai és ideológiai megközelítését is. Az oroszok nem sokat törődtek Magyarországgal sem, minden további nélkül beletörődtek a balti országok EU-hoz való csatlakozásába, csak akkor kezdték megfogalmazni aggodalmukat, amikor ezen országok NATO-bővítése is szóba került. Az Oroszországhoz való viszony egyébként a visegrádi együttműködésnél is súlyos gondot jelentett.

Másik fontos tényező, hogy az Oroszországhoz való viszony másként vetődött föl Lengyelország és Magyarország számára. És megint másként a csehek számára, akik világosan megmondták, hogy nem hajlandók a lengyelekkel együtt menni az oroszok ellen. Az Oroszországhoz való viszonyt illetően éppen ezért a konzervatív felfogás a statikusabb.

A baloldali Európa-kép statikussága valójában egy nagyon komoly okra vezethető vissza, és ebben a vonatkozásban a konzervatív politika sem jelent kivételt: elmaradt annak a jövőképek a kidolgozása, amely felvázolta volna, hogy a politikai vezetők milyen szerepet szánnak az országnak egy állandóan mozgásban lévő nagy Közösség életében. Ennek köszönhető többek között, hogy Európa-politikai stratégia kidolgozására sem került sor a két kormányzati periódus alatt.

Konklúzió

Egy – szinte minden tekintetben – ellentmondásos politikai korszak szakaszainak összehasonlítása és elemzése sokrétű feladat. Egyrészt azért, mert Magyarország 1990-ben teljesen megváltoztatta politikai és gazdasági rendszerét³³⁶, a rendszerváltozás olyan külpolitikai változásokat is megindított, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak, de amelyek – megalkotói szerint – hosszú távra jelölték ki az ország történelmének alakulását. Másrészt, mert az európaizálódó magyar külpolitika vonatkozásában két olyan kormányzat – és az Európa-politikára ható tényezők – összehasonlító elemzése a disszertáció tárgya, amelyek egymásra építve rakták le több más mellett az Európa-politika alapjait úgy, hogy mind ezen a területen, mind a külpolitika másik két célkitűzését illetően annyira más felfogással rendelkeztek.

A disszertáció több feltevésből indult ki. Az egyik, hogy a nyugat-európai szövetségi rendszerekhez, elsősorban az Európai Közösséghez való csatlakozás szándéka az elhatározás pillanatától és annak az EU részéről történő elfogadásától fogva már nem magyar kormányzati kérdés volt, hanem egy előre meghatározott road map, amelynek a befolyásolására a csatlakozni kívánóknak már nem volt érdemleges befolyásuk. A másik, hogy a két egymást követő kormány Európa-politikájában nem minden esetben a folytonosság dominált. A harmadik állítás, hogy az Európáról alkotott képben olyan különbségek voltak, amelyek az EU-val szembeni fellépést alapjaiban határozták meg, és ezek a külpolitika európaizálódására jelentékeny befolyást gyakoroltak.

A második hipotézis csak részben bizonyítható, éppen az első hipotézis következtében, ezért sok olyan apró politikusi megszólalás megismerésére volt szükség, amelyből kibontakoznak a két kormány közötti lényegi különbségek. Az alábbi táblázatban a kormányok által az egyes ügyekben képviselt álláspont olvasható,

³³⁶ A KGST megszűnését követően az ország identitása teljesen megváltozott. Míg a KGST korszak a teljes lojalitás korszakaként jellemezhető, az 1990-es évek a teljes szuverenitás jelzővel illethetők.

amelyből az Európa-politikára nézve több következtetés is adódik.

| | Antall-kormány | Horn-kormány |
|---|---|--|
| Az EU bővítése | Egyedi elbírálás | Szóba jöhet a csoportos elbírálás |
| Szomszédos országokhoz való viszony | A szomszédainkhoz fűződő jó viszony feltétele az ott élő magyar kisebbséggel való jó bánásmód | Akkor következhet be a határon túli magyarok helyzetében javulás, ha a kétoldalú kapcsolatok is javuló tendenciát mutatnak |
| Határon túli magyarok vs. európai integráció | Integrációs politika mellett önálló határon túli magyarokkal kapcsolatos külpolitikai célkitűzés | A határon túli magyarokkal kapcsolatos lépések csak az EU tagságért megteendő lépések fényében értelmezhetőek |
| Sorrend a pillérek között | Nagyobb hangsúly a határon túli magyarok kérdésében | Integrációs pillér előtérbe helyezése |
| Európa-kép | Politikai, gazdasági, biztonsági, „spirituális” gondolat | Gazdasági, modernizációs vonatkozások kiemelése |
| Az EU-hoz való viszony | Magyarország alkalmazkodása az Unióhoz nem lehet egyirányú, kompromisszumos kölcsönös közeledés szükséges | Az EU belső folyamatait megváltoztatni nem lehet, azokhoz alkalmazkodni kell |

Az egyik ilyen következtetés, hogy az Európa-politika célját illetően nem volt

különbség a kormányok között. Ezzel szemben az Európa-politikának, mint a másik két külpolitikai célkitűzés érdekében felhasználható eszköznek, tehát az Európa-politikának az elvei tekintetében már jelentős volt a különbség. Különbség volt továbbá az Európa-kép, vagyis az identitás vonatkozásában. Ebből a szempontból két egymással szemben álló identitás különböztethető meg a korszak dokumentumaiból. Az egyik egy elveiben és gyakorlatában a nyugatos irányzathoz tartozó és a rendszerváltozás után négy évet kormányzati felhatalmazással eltöltő konzervatív irányzat. A másik a szocialista politikai elit, amely az 1980-as évektől kezdve a nyugati szervezetekhez való tartozást mindig is anyagi oldalról közelítette meg, az valójában nem értékközösséget, hanem az általuk is annyira ambicionált modernizációs horgonyt testesítette meg.

Az 1980-as, 1990-es évek vizsgálata azért érdemel kiemelt figyelmet, mert egyrészt ekkor indul meg a magyar külpolitikai nyitás a Nyugat felé, másrészt ebben a korszakban alakult ki a magyar külpolitika hármass célrendszere, ekkor fektették le annak alapjait, és ezt a későbbi kormányok is kivétel nélkül elfogadták. Az első kormányzati periódus a keretek kialakítását hozta magával, míg a második négy esztendő a keretek megtartása mellett a célkitűzések közötti egyensúly újrafogalmazásával, valamint ezen célok tartalommal történő megtöltésével telt. A rendszerváltozást követően a magyar külpolitika számára Európa vált geopolitikai és gazdasági értelemben a politikai célok leglényegesebb irányává. Ez jelentős változás a korábbi külpolitikai gyakorlathoz képest, és ebben a rendszerváltó politikusok mellett az állampárti hatalmi elit pragmatikusainak szerepét is ki kell emelni.

A kutatás során az is kiderült, hogy az 1980-as években megalakuló ellenzéki csoportosulások, majd a belőlük megszülető pártok külpolitikai programjai nem tartalmaztak jelentős eltéréseket. A programok íróit az ország legégetőbb – elsősorban gazdasági vonatkozású – problémáira adható hiteles válaszok megtalálása foglalkoztatta, ezért a programok a gazdasági fordulat szükségességét helyezték előtérbe. Ebben a vonatkozásban is jó iránynak tartották a nyugati integrációs szervezetekhez való szorosabb kapcsolatok kiépítését és erre tettek javaslatot is. A semlegesség, mint lehetséges (vagy lehetetlen) opció pusztán rövid ideig „uralta” a közbeszédet.

A rendszerváltozás, amely minden tekintetben átformálta az országban uralkodó viszonyokat, sok értelmezést kapott már. Vannak, akik a belső okokra helyezik a hangsúlyt, és az ellenzék szerepét emelik ki. Az ebben a folyamatban aktívan résztvevők érthető módon inkább ezt a véleményt osztják, bár azt sosem tagadták, hogy nemzetközi tényezők is fontos szerepet játszottak az átmenetben. Vannak, akik a külső okokat lényegesebbnek tartják, amelyek jóval nagyobb mértékben befolyásolták a kelet-közép-európai országok átmenetét, és a belső tényezők inkább következményei, mintsem velejárói a folyamatnak. Igazságot tenni a két álláspont között nem egyszerű, lehet, hogy a tárgyilagos ténymegállapításra még várni kell. Mindenképpen megállapítható azonban, hogy a folyamat egyik legfőbb előidézője a nemzetközi viszonyokban végbemenő változás volt, de sem ezen külső körülmények, sem az ezekkel párhuzamosan zajló belső tényezők nélkül nem lehetett volna politikai változást elérni, ezen körülmények szerencsés együttállása kellett hozzá. További fontos tény, hogy a Szovjetunió és annak politikája jelentősen meghatározta a rendszerváltozás folyamatát. A magyar rendszerváltozás ilyen értelemben is egy előre nem látható és példanélküli nemzetközi történelmi változás részévé vált, és ebben a fenti elméletek mindegyike egyetért.

Jelentős különbség volt az európaizálódás folyamatának mozgatórugóit illetően. A konzervatívok és liberálisok felfogása mindig a szuverenitás eszméjére volt visszavezethető. Ebből következően nem csak gazdasági, hanem spirituális közösségnek is tekintették az Európai Uniót. A szocialista felfogást képviselők az EU-nak a magyar gazdaság fejlődéséhez való hozzájárulási képességét emelték ki, amellyel azért érdemes szoros kapcsolatot kialakítani, mert finanszírozási forrást biztosíthat a tőkeszegény magyar gazdaság számára. Nem lehetett nem észrevenni, hogy az eladósodás növekedése volt az, amely a magyar külgazdaság-politikát a Nyugat felé való terjeszkedés irányába hajtotta az 1980-as években. És nem véletlen, hogy az 1994 utáni szocialista/szociáldemokrata Európa-politika alapja elsősorban a gazdasági előnyszerzés eszméjén alapult.

A magyar külpolitika örökségéről meglehetősen hosszú vita bontakozott ki az 1990-es évtizedben. Egyértelműen osztom azt az álláspontot, hogy a külpolitikai örökség

tekintetében 1990 előtt önállóságról nem lehet beszélni. Ezt egy-egy önálló külpolitikai lépés még nem tudta ellensúlyozni, azért sem, mert ezek a döntések mind az ország fizetőképességének biztosítása érdekében történtek (például IMF csatlakozás), nem pedig a magyar külpolitika szándékos önállósodási törekvésének lépéseiként voltak értelmezhetőek. Az az állítás is megengedhető, hogy ilyen önálló lépésekre nem is került volna sor, ha az ország nem sodródik a fizetésektelenség szélére.

A rendszerváltozáskor az ország komoly kihívásokkal nézett szembe. Ezek egy részével az első kormány hatékonyan vette fel a küzdelmet, ide tartozott a külpolitika is. A kormány programja a teljes kormányprogramon belül nagy hangsúlyt helyezett a külpolitikával foglalkozó rész kidolgozására. Antall József a külpolitikában rendszerváltozás helyett orientációváltást hirdetett, tehát bizonyos tekintetben elismerte a kommunista rezsim utolsó éveiben indított külpolitikai nyitás folyamatát, ugyanakkor gyökeresen szakítani kívánt azzal a gyakorlattal, amely az állandó alkalmazkodáskényszer évtizedeként volt jellemezhető. Az orientációváltás egyértelműen jelezte, hogy az ország a nyugati, elsősorban nyugat-európai kapcsolatok fejlesztésére fogja helyezni a hangsúlyt és amilyen gyorsan csak lehet az Európai Unióban képzelel el az ország jövőjét.

A Horn-kormány kiindulópontja jelentős változást jelentett a konzervatív kormány álláspontjához képest. Hatalomra kerülése után meg is változtatta a három külpolitikai cél közötti egyensúlyt, és – szemben a nemzetiségi politikával – a szomszédságpolitikára és az integrációra helyezte a hangsúlyt. Nem lehet nem észrevenni, hogy nem csak hangsúlybeli eltolódás következett be a két kormány által vitt külpolitikában, hanem alapvetően koncepcionális különbség volt felfedezhető. Míg a konzervatív kabinet mind a három célkitűzést autonóm módon kezelte, addig a Horn-kormány az egyik prioritás sikerét a másiktól eredeztette, vagyis az integrációs politika sikerét a szomszédos országokkal való viszony rendezésének függvényeként értelmezte, szorosan összekötve a kettőt egymással.

Számos elemző, amellet, hogy elismeri az Antall-kormány demokrácia és jogállamiság iránti elkötelezettségét, egyenetlennek tekinti a korszak külpolitikai

teljesítményét. Közéjük tartozik Dunay Pál is, aki több cikkben³³⁷ is bírálta a határon túli magyarokkal és a szomszédos országokkal kapcsolatos kormányzati lépéseket. Kétségtelen tény, hogy a nemzetiségi politika előtérbe kerülése újdonságnak számított Magyarországon, ilyen célt a korábbi külpolitika nem képviselt. Az is újdonságnak számított, hogy nem a Szovjetunió, hanem Európa lett az igazodási pont. Éppen ezért a bírálatok egy része nem teljesen megalapozott.

Van egy minden elemében európai normákat követő külpolitika, amely új célokat tűzött ki maga elé, ennek az európaizálódási folyamatnak a figyelmen kívül hagyása téves következtetésekre vezet. Nem lehetett ugyanazon alapállásból számon kérni a külpolitikai cselekvéseket, mint a korábbi időszakokban, amikor autonóm célokat csak kevés esetben képviselhetett az ország. Ebből a rossz alapállásból született aztán a társulási megállapodás bírálata is, amely minden hibája ellenére komoly előrelépés volt a magyar-EK kapcsolatokban, valamint a konzervatív kormány európai elkötelezettségének megkérdőjelezése is.

A társulási megállapodás az EU részéről az első komoly lépés volt a kelet-közép-európai országok számára, mert azt a reményt keltette, hogy az EU kezdi egyenrangú partnerként kezelni ezeket az országokat, ez fontos része volt az európaizálódás folyamatának. A Magyarországgal kötött szerződés sem a gazdasági vonatkozásait tekintve volt áttörés, hanem az intézményesített kapcsolatok miatt. A társulási megállapodás megkötése és a csatlakozási kérelem benyújtása volt az Antall-kormány legkomolyabb eredménye az Európa-politikában, és ezzel végérvényesen átállította az ország kapcsolatrendszerét. A megállapodást a Horn-kormány többször is bírálta, sőt a módosítására is tett kezdeményezéseket, erre azonban végül nem került sor. További eredmény még, hogy sikerült a Közösségből mégoly kezdetleges, de ennek ellenére konkrét feltételt kieszközölnie, ilyenre a korábbi bővítések során nem került sor.

A Horn-kabinet több jelentős eredményt is elért az EU-val való kapcsolatokban. Az egyik, hogy sikerült folyamatosan napirenden tartani a bővítés kérdését, és erre minden

³³⁷ Vö.: Dunay Pál: *Kis külpolitikai mitológia - avagy a prioritás főnévnek nincs ugyan többes száma, de a magyar külpolitikának vannak fő cselekvési irányai*, in: Zsinka László (szerk.): *Külpolitika és modernizáció*, Budapest, 1996, BIGIS - Pew Alapítvány, 19-41.o.

fórumon figyelmeztetni a Közösség képviselőit, valamint kihangsúlyozni, hogy Magyarország számára a csatlakozás alternatíva nélkülinek mondható. A másik az Agenda 2000 és az annak keretében Magyarországnak átnyújtott kérdőív megválaszolása, majd végül a csatlakozási kérelem benyújtása 1998-ban. A csatlakozási kérelem benyújtásával lezárult egy korszak, amely a passzív Európa-politika első szakaszaként nevesíthető. Ez a szakasz 1990-től, az új kormány megalakulásától kezdve datálható, a disszertáció fókuszán kívül eső 1998-tól kezdődő időszak ennek a folyamatnak a második szakasza.

Mindkét kormányzati időszakot végigkísérte a bővítés vs. mélyítés kérdése, és mindkét kormány hasonló választ próbált adni a kihívásra. Amikor az 1990-es évek elején felmerült, hogy több lehetőség is napirenden van az EK tagság alternatívájaként a csatlakozási folyamat felgyorsítására, akkor a kormány határozottan kiállt az egyetlen alternatíva mellett. Az EFTA-hoz való csatlakozás ötlete ezért nem kapott nagy kormányzati támogatást, a Közösség második és harmadik pillérével kapcsolatos tevékenységében való részvétel szintén nem váltott ki osztatlan örömet a társulni kívánó országokban, az Egyesült Államokkal való szabadkereskedelmi megállapodás ötlete, a kelet-közép-európai integráció megalakítása pedig teljesen irreális feltételezések voltak, a kormány is így tekintett rájuk. Az egyetlen minden fenntartás nélkül vállalható prioritás a nyugati integrációs politika volt, és Magyarország az egyéb javaslatokat mindig elterelő manőverként értékelte mind a két kormányzati ciklus alatt.

Az európaizálódó magyar külpolitika egyes szereplői teljesen más alapállásból és másként fogalmazták meg az Európáról alkotott képüket. A konzervatívok az euroatlanti integrációt az ezeréves hagyomány részének tekintették, a szocialisták modernizációs kényszernek. A szocialisták Európa-képe azt sugallta, hogy le lehet egyszerűsíteni a Közösség Magyarország életében játszott szerepét pusztán gazdasági vonatkozásokra, és a legfontosabb feladat a gazdasági előnyszerzés megszerzése érdekében az előre meghatározott követelményrendszer átvétele. A konzervatív álláspont kétirányú folyamatként, a felek egymáshoz való igazodásának szükségességéeként értékelte az integrációs folyamatot. A magyar Európa-politika legnagyobb kihívása éppen az

egymással szemben álló felek alapvető kiindulásában, a kérdéshez való viszonyulásában fedezhető fel igazán.

Magyarország hosszú utat tett meg a KGST-tagságtól az európai integrációs szervezetekben való részvételig, és eközben a külpolitikáról alkotott elképzelések, a célok és a megoldandó problémák is sokat változtak. A három külpolitikai célkitűzés közül az Európa-politikára volt a legnagyobb befolyással tőlünk független szereplő (EU), és az általa küldött üzenetek jelentősen formálták az integrációs stratégiát, de mindkét kormányzati ciklus szándékában ugyanazt a célt követte: teljes jogú tagságot az Európai Unióban.

Mellékletek

Az EU és Magyarország viszonya 1968 és 1998 között

1968. július 18.: Magyarország megkötötte az első „technikai” megállapodást az Európai Közösségekkel (EK). A megállapodás a sertéshús kereskedelméhez kapcsolódik, és más árucsoportokra vonatkozó megállapodások is követték, de ezek nem jelentettek áttörést a kapcsolatokban.

1970. november 3.: Az EK és Magyarország megkötötte a második úgynevezett árgarancia-megállapodást a magyar borexportra vonatkozóan. Ezt a megállapodást hamarosan követte egy újabb szerződés a kaskaval-sajt exportjáról (1971. február 22.)

1974. május-november.: Az Európai Közösségek kétoldalú megállapodások kötését javasolja az EGK és az egyes KGST-tagállamok között. A Szovjetunió, és nyomására Románia kivételével valamennyi egykori szövetséges elutasítja ezt.

1975. augusztus 1.: Az európai KGST-országok is aláírják az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) záróokmányát.

1981. május 12.: Ágazati megállapodás jön létre az EK és Magyarország között a magyar juh- és kecskehús export-szektorra vonatkozóan, amelyet az ágazati textil-megállapodás követ.

1982. március.: Magyarország a GATT-tagsága alapján kétoldalú tárgyalásokat kezdeményez Brüsszellel, mivel Görögország 1981-es EK-tagsága nyomán az országot kereskedelmi hátrányok érték.

1982. november.: A GATT miniszteri értekezletén újabb kezdeményezés történik az Európai Közösségek irányába: Magyarország bizalmas formában javasolta egy átfogó, kétoldalú megállapodás kötésének vizsgálatát. Ez szöges ellentétben állt a KGST állásponttal, amely tiltotta az EK ilyen irányú elismerését.

1983-1985.: Egy átfogó, kétoldalú megállapodás megkötését célzó informális, majd alacsonyabb szintű szakértői találkozók a magyar kormány és az Európai Bizottság szakértői között.

1986. június 13.: Az Európai Parlament plenáris ülés keretében vitatja meg a Zarges-jelentést. Az elfogadott határozat azt indítványozza, hogy az EK Magyarországot sajátosságainak megfelelően, egyedileg kezelje.

1987. június 4.: Hivatalos tárgyalások kezdődnek az EK-val egy átfogó kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodás megkötéséről.

1987. november 15.: Kádár János, az MSZMP főtitkára Brüsszelben találkozik Jacques Delors-ral, az Európai Bizottság elnökével.

1988. június 25.: Luxemburgban aláírják az EGK és a KGST kölcsönös elismerését és együttműködési készségét kinyilvánító együttes nyilatkozatát.

1988. június 30.: Brüsszelben parafálják, majd szeptember 26-án aláírják a magyar-EGK kétoldalú gazdasági-kereskedelmi együttműködésről szóló megállapodást. A szerződés egyebek között 1995-re helyezi kilátásba a magyar árukkal szembeni korlátozások leépítését. A magyar-EK Kereskedelmi és Gazdasági Együttműködési Megállapodás december 1-én lép életbe.

1988. augusztus 8.: Magyarország és az Európai Közösségek diplomáciai kapcsolatokat létesít.

1988. november 11-12.: Magyarországra látogat Lord Henry Plumb, az Európai Parlament elnöke.

1988. december 12-13.: Budapesten tartja első ülését (miniszteri szinten) a Magyarország és az Európai Közösségek közötti megállapodás nyomán felállított vegyes bizottság.

1989. január 19.: Az első brüsszeli magyar EK nagykövet átadja megbízólevelét az Európai Bizottság elnökének, valamint az Európai Tanács elnökének.

1989. július 14-16.: A világ hét vezető ipari hatalmának vezetői (G-7) párizsi csúcstalálkozójukon megbízzák az Európai Bizottságot, hogy kezdje meg a reformokban leginkább élen járó Magyarország és Lengyelország pénzügyi-gazdasági-technikai támogatásának a megszervezését.

1989. augusztus 1-szeptember 25.: Brüsszelben a G7-ek megbízása alapján az Európai Bizottság közös tárgyaló-asztalhoz ülti a "huszonnégyeket" (G-24) a magyar-lengyel segélyakció kialakításának érdekében. Ennek redményeként útjára indul a Phare-program.

1989. november 6.: Brüsszelben az Európai Tanács összhangban a Phare-program ajánlásaival határozatot hoz arról, hogy (a korábbi kétoldalú szerződésben jelzett 1995 helyett) a Közösség már 1990. január 1-jével megszünteti a magyar árukkal szembeni különleges vámokat.

1989. november 15.: Magyarország a kelet-közép-európai országok közül elsőként nyújtja be Strasburgban csatlakozási kérelmét az Európa Tanácsba.

1989. december 8.: A tizenkettek állam- és kormányfői strasbourgi csúcstalálkozójukon

politikai támogatásukról biztosítják a rendszerváltozást átélő kelet-európai országokat és felvetették a kapcsolatok szorosabbá tételének szükségességét.

1990. március 30.: Brüsszelben aláírják a Európai Közösség által Magyarországnak nyújtott 1 milliárd dolláros struktúraváltást áthidaló kölcsön okmányait. Az egymilliárdos hitelsomag első része, 430 millió dollár április közepén jut el a Magyar Nemzeti Bankhoz.

1990. június 25-26.: EU-csúcs Dublinban. A Tizenkettek indítványozzák a kelet- és közép-európai országokkal a tárgyalások megkezdését egy "Új típusú kapcsolat" kialakításáról.

1990. július 16-18.: Antall József miniszterelnök Brüsszelben találkozik Jacques Delors-sal, az Európai Bizottság elnökével, és átadja a kétoldalú kapcsolatokra vonatkozó magyar állásponttról szóló memorandumot, amely már tartalmazza Magyarország majdani belépési szándékát is.

1990. szeptember 3.: Aláírják a Magyarország és az EK közötti PHARE-keretszerződést.

1990. november 6.: Magyarország a kelet-közép-európai volt szocialista országok közül elsőként belép az Európa Tanácsba.

1990. november 29.: Frans Andriessen, az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős alelnöke Budapesten megnyitja a Közösség diplomáciai képviselőjét.

1990. szeptember 13.: Az Európai Parlament külön határozatában támogatásáról biztosítja az EK és Magyarország kapcsolatainak szorosabbá tételét, megemlíti a tagság majdani lehetőségét is.

1990. december: Az Európai Bizottság megkapja a mandátumot a Miniszterek Tanácsától a társulási szerződésről folytatandó közvetlen tárgyalások megkezdésére.

1990. december 21.: Brüsszelben megtartják az első magyar-EK tárgyalási fordulót a leendő társulási szerződésről. A tárgyalás csaknem egy teljes esztendő vesz igénybe, a magyar delegációt Juhász Endre, az NGKM főosztályvezetője vezeti.

1991. február 15.: Visegrádon az 1335. évi királytalálkozó emlékére létrejön az úgynevezett visegrádi csoport Magyarország, Lengyelország, és a Cseh és Szlovák Köztársaság részvételével. Megegyeznek az európai rendszerekbe való teljes körű bekapcsolódásról.

1991. április 16.: A Miniszterek Tanácsa rugalmasabbá teszi a Magyarországgal tárgyaló delegációjának mandátumát, lehetővé téve ily módon, hogy a szerződés szövegébe bekerülhessen a majdani taggá válásra vonatkozó magyar törekvés is.

1991. július 5.: Brüsszelben az EK és Magyarország aláírja az 1991. január 30-án elfogadott 500 millió dolláros hitel közösségi részéről szóló megállapodását.

1991. december 16.: Antall József miniszterelnök Brüsszelben aláírja a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek közötti társulási megállapodást.

1992. március 1.: Ideiglenes megállapodásként életbe lép a társulás szerződés kereskedelmi szerződés. A magyar áruk jelentős kedvezménnyel jutnak be az EK-ba, s Magyarország is fokozatosan megkezdeni a vámok lebontását.

1992. június 22.: Brüsszelben megtartotta első ülését a magyar-EK társulási szerződéssel foglalkozó legmagasabb szintű, kétoldalú testület.

1992. június 23.: A magyar országgyűlés megszavazza az Európai Közösségi Ügyek Bizottságának felállítását.

1992. október 28.: Londonban megtartják az Európai Közösségek és a visegrádi országok vezetőinek első csúcstalálkozóját

1992. november 5.: Az EU 12-ek és a visegrádi országok első miniszteri szintű találkozója. A találkozó után kiadott terjedelmes közlemény első ízben említi immár mind a 15 ország „közös célja”-ként a visegrádiak fokozatos integrálódását az Európai Közösségbe.

1992. november 17.: A magyar országgyűlés ratifikálja a Magyarország és az Európai Közösségek társulásáról szóló Európai Megállapodást.

1993. március 6.: Az olasz állategészségügyi hatóságok nyomásának engedve az EK bizottsága behozatali tilalmat rendel el egyebek között a Magyarországról érkező élőállatok és azokból feldolgozott termékek közösségi importjára. Magyarország hamarosan hasonló lépéssel válaszol. Kezdődik a „húsembargó”-válság.

1993. június 21.: EU-csúcs Koppenhágában. A tagországok első alkalommal nyilvánítják ki, hogy a kelet-európai új demokráciák az Európai Unió tagjai lehetnek, amennyiben teljesítik a "koppenhágai (politikai, gazdasági és jogharmonizációs) kritériumokat".

1993. július 16.: Magyarországnak nyújtott egyoldalú kedvezményekkel egészül ki a magyar-EK társulási szerződés.

1994. február 1.: Életbe lép az EU-magyar Társulási Szerződés.

1994. március 7.: Brüsszelben megtartja alakuló ülését a Magyar-EU Társulási Tanács.

1994. április 1.: Jeszenszky Géza magyar külügyminiszter Athénban átadja az EU soros elnökségét ellátó görög diplomácia vezetőjének Magyarország hivatalos EU-tagsági kérelmét.

1994. szeptember 8.: Az EU-országok és a kelet-közép-európai országok belügyminiszterei elfogadják a berlini nyilatkozatot, amelyben rögzítik az együttműködés fő területeit és feladatait.

1994. december 9-10.: Az Európai Tanács esseni csúcstalálkozóján megerősítik a csatlakozás lehetőségét, továbbá "strukturált párbeszédet" kezdeményeznek a bővítésről.

1995. január 1.: Magyarország megkezdi a vámterhek lebontását az Európai Unióból származó import nagyobb részére. A vámok megszüntetése több lépésben 2000. január 1-ig tart.

1995. január 20.: A magyar kormány határozatot hoz az Európai Unióhoz való csatlakozást előkészítő jogharmonizációs feladattervről.

1995. február 9.: Jacques Santer, az Európai Bizottság elnöke fogadja Horn Gyula magyar miniszterelnököt, aki memorandumot ad át a majdani csatlakozással kapcsolatos magyar törekvésekről és felvetésekről. Santer "visszafordíthatatlannak" minősíti az EU majdani további kibővítésének megkezdett folyamatát, de hangsúlyozza, hogy ennek bekövetkeztéhez az Uniónak is fel kell még készülnie.

1995. december 16.: Európai Tanács Madridban. Az uniós állam- és kormányfők utasítják az Európai Bizottságot, hogy az 1996-ban kezdődő Intézményi Kormányközi Konferencia befejeztét követően a "lehető leghamarabb", terjessze elő hivatalos országértékelését (az un. „avis”-t) a tagságra jelentkező kelet-európai társult államokról, valamint nyújtson be átfogó jelentést a leendő bővítés várható következményeiről, különös tekintettel annak pénzügyi vonzataira. A csúcs elé kerülő jelentések egyike a közös agrárpolitika majdani kiterjesztésében mintegy 10 éves átmeneti időszakot tart valószínűnek az egyes kelet-európai országok csatlakozása esetében.

1996. február.: Kezdetét veszi az EU 1996-os Intézményi Kormányközi Konferenciája (IGC), a tagjelölt országok külügyminiszteri találkozóán mondják el véleményüket az EU intézményi reformjáról.

1996. április: Az Európai Bizottság átadja a magyar kormány képviselőinek az országvélemény (avis) kidolgozásának előkészítését szolgáló kérdőívet, amelyre igen rövid határidőn belül várnak részletes választ a magyar hatóságoktól.

1996. június 21-22.: Magyarország meghívást kap az Európai Tanács firenzei ülésére.

1996. július 26.: Elkészül az Európai Bizottság kérdőívére a válasz. A több mint 2800 oldalas dokumentumot Brüsszelben és Budapesten párhuzamosan adják át az Európai

Bizottság illetékes képviselőinek.

1997. március 24-26.: Kovács László Brüsszelben részt vesz az EU tagállamainak és a társult országok külügyminisztereinek ülésén.

1997. június 18.: Európai Tanács Amszterdamban. Az 1996-os Intézményi Kormányközi Konferencia lezárásakor döntés születik az intézményi reformokról, amelyet az Amszterdami Szerződésbe foglalnak.

1997. július 16.: Az Európai Bizottság közzéteszi a tagjelölt országokra vonatkozó első országvéleményeit („avis”-k) és az ezeket kísérő átfogó javaslatát a bővítési folyamatról (Agenda 2000). A javaslat szerint a tagfelvételi tárgyalásokat Magyarországgal, valamint 5 másik tagjelölttel (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország és Szlovénia) kell megkezdeni.

1997. december 12.: Európai Tanács Luxembourgban. A Tizenötök úgy döntenek, hogy az Európai Bizottság ajánlását némi módosítással elfogadva hat országgal javasolják a csatlakozási tárgyalások megkezdését: Ciprussal, Csehországgal, Észtországgal, Lengyelországgal, Magyarországgal és Szlovéniával. A másik hat tagjelölttel a "csatlakozási tárgyalásokat előkészítő konzultációkat" kezdenek.

1998. március 30.: A „csatlakozási folyamat” ünnepélyes megnyitása Brüsszelben a 15 EU-tagállam és a 12 társult ország külügyminisztereinek részvételével.

1998. március 31.: Brüsszelben az EU megnyitja a csatlakozási tárgyalásokat a „luxemburgi hatokkal.”

Irodalom- és forrásjegyzék

Könyvek, monográfiák

- ÁGH, Attila (2004): *A magyar esély: Magyarország Európa-politikája*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó
- ÁGH, Attila, RÓZSÁS, Árpád, ZONGOR, Gábor (2004): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*, ÖNkorPRESS kiadói Kft.
- A Magyar Köztársaság Kormányának Programja: 1994-1998*, A Horn-kormány programja, Budapest, 1994. július 8.
- A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei 1-2.* (szerk.) S. Kosztricz Anna, Lakos János, Némethné Vágyi Karola, Soós László, T. Varga György, Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993
- A Nemzeti Megújulás Programja 1990-1994*, Az Antall-kormány kormányprogramja, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 1990. május 23.
- ANTALL, József: *Modell és Valóság I-II.* (1993), Athenaeum
- Antall József Országgyűlési beszédei* (1994), Athenaeum
- BALABÁN, István – SZALAY, Antal (szerk.) (1994): *A puha diktatúrától a kemény demokráciáig*, Budapest, Pelikán kiadó
- BALÁZS, Péter – MARESCEAU, Marc (szerk.) (1995): *Az Európai Megállapodás végrehajtásának jogi és elméleti kérdései*, OMIKK, Budapest
- BALÁZS, Péter (1996): *Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- BALÁZS, Péter (2002): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*, Budapest, KJK-Kerszöv
- BALÁZS, Péter (2001): *Európai egyesülés és modernizáció*, Osiris Kiadó, Budapest
- BALOGH, András (2002): *Integráció és nemzeti érdek*, Kossuth, Budapest
- BIHARI, Mihály (1992): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991*, Kossuth
- BOGÁR, László (2006): *Magyarország és a globalizáció*, Osiris Kiadó, Budapest
- BOZÓKI, András (1996): *Konfrontáció és konszenzus*, Savaria University Press
- CSABA, László (2005): *The New Political Economy of Emerging Europe*, Akadémiai Kiadó, Budapest
- CROCKATT, Richard (1993): *Theories of Stability and the end of the Cold War in: From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s* (szerk. Mike Bowker, Robin Brown), Cambridge University Press
- CSIZMADIA, Ervin (2001): *Diskurzus és diktatúra, A magyar értelmiség vitái Nyugat-Európáról a késő Kádár-rendszerben*, Századvég kiadó
- DEBRECZENI, József (1998): *A miniszterelnök*, Osiris Budapest
- DUFF, Andrew, PINDER, John, PRYCE, Roy (1994): *Maastricht and beyond: building the European Union*, Routledge, New York

- FORGÁCS, Imre (1997): *Az Európai Unió intézményi szemmel, az Európai Unió alapintézményei és a magyar integrációs felkészülés (intézményi-közjogi alapismeretek)*, Magyar Közigazgatási Intézet
- FÜLÖP, Mihály – SIPOS, Péter (1998): *Magyarország külpolitikája a XX. században*, Aula Kiadó
- FÜR, Lajos (2003): *A Varsói Szerződés végnapjai – magyar szemmel*, Kairosz
- GAZDAG, Ferenc – KISS, J., László (szerk.) (2004): *Magyar külpolitika a 20. században*, Budapest, Zrínyi kiadó
- GOWER, Jackie (1993): *EC relations with Central and Eastern Europe*, Juliet Lodge (ed), *The European Community and the Challenge of the Future*, London: Pinter Publishers
- GRANASZTÓI, György (2006): *Felvetések az elmúlt másfél évtized magyar külpolitikai gondolkodásával kapcsolatban*, in: Magyar külpolitikai gondolkodás a 20. században, (Szerk. Pritz Pál, Sipos Balázs és Zeidler Miklós), Magyar Történelmi Társulat, Budapest
- HORN, Gyula (1999): *Azok a kilencvenes évek...*, Kossuth
- HORN, Gyula (1994): *Cölöpök*, Budapest, Móra
- HORVÁTH, István (1990): *Európa megkísértése*, Láng Kiadó, Budapest
- HORVÁTH, Jenő (2003): *Az európai integráció története 1945-2002*, Osiris Kiadó, Budapest
- HORVÁTH, Jenő (2005): *Világpolitikai lexikon 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest
- HUSZÁR, Tibor (2003): *Kádár János politikai életrajza*, 2. kötet Szabad Tér Kiadó – Kossuth Kiadó
- INOTAI, András (szerk.) (1997): *EU-csatlakozásunk stratégiai kérdései (az Integrációs Stratégiai Munkacsoport koordinátorainak szektor-elemzései)*, Budapest 1997
- INOTAI, András (1997): *Útközben – Magyarország és az Európai Unió*, tanulmányok, Belvárosi könyvkiadó, Budapest
- IZIKNÉ, Hedri Gabriella (1988): *Egy megállapodás története, Magyarország és az Európai Közösség*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest
- IZIKNÉ, Hedri Gabriella – PALÁNKAI, Tibor (szerk.) (1993): *Az Európai Közösség és Magyarország az 1990-es évek közepén*, Aula Kiadó, Budapest
- IZIKNÉ, Hedri Gabriella – PALÁNKAI, Tibor (szerk.) (1997): *Európa ma és holnap: Hogyan készül fel Magyarország a csatlakozásra az Európai Unióhoz?* Hanns Seidel Alapítvány, Euration Európai Együttműködési Alapítvány, Budapest
- IZIKNÉ, Hedri Gabriella (szerk.) (1995): *Magyarország úton az Európai Unióba*, Aula kiadó
- JÁNOSI, György (szerk.) (1994): *Kihívások és válaszok 1994-1998*, A Magyar Szocialista Párt választási programja
- JEPPERSON, Ronald L., WENDT, Alexander and KATZENSTEIN, Peter J. (1996): *Norms, Identity, and Culture in National Security*, in: Katzenstein, Peter J. (ed.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 33-78.o.
- JESZENSZKY, Géza (2002): *A magyar külpolitika fő irányai a század utolsó évtizedében*, in: Pritz Pál (szerk.) Sipos Balázs és Zeidler Miklós

- közreműködésével: *Magyarország helye a 20. századi Európában*,
Tanulmányok, Magyar Történelmi Társulat, Budapest
- JESZENSZKY, Géza, KAPRONCZAY, Károly, BIERNACZKY, Szilárd (szerk.)
(2006): *A politikus Antall József - Az európai úton*, Mundus
- JUHÁSZ, Endre (1993): *Társulási szerződésünk az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival*, Európai tanulmányok 1. köt. / szerk. Mádl Ferenc - Budapest
ELTE Nemzetközi Magánjogi Tanszék; Európai Közösségek Dokumentációs és
Kutatási Központja, 128-144. o.
- KASZA, László (1994): *A kommunista kormányokkal tárgyalt, minket pedig befogadott a Nyugat* – Interjú Jeszenszky Géza külügyminiszterrel, in: *Metamorphosis Hungariae 1989-1994*, Századvég Kiadó
- KISS, J. László (szerk.) (2003): *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*, Budapest, Teleki László Alapítvány
- KISS, J. László (2009): *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*, Osiris Kiadó
- KORNAI, János (1993): *A szocialista rendszer*, HVG
- KUN, Joseph C (1993): *Hungarian foreign policy: The experience of a new democracy*, Westport, London, Praeger
- KURTÁN, Sándor, SÁNDOR, Péter, VASS, László (szerk.) (2000): *Magyarország politikai évkönyve 1991-1999*, Aula, DVD-ROM
- Magyarország és az európai integráció jelenlegi helyzete és az időszerű feladatok*,
Regionális szakmai fórum, Gazdálkodási Tudományi Társaság, 1997.
november 11.
- MARINOVICH, Endre (2003): *1315 nap, Antall József naplója*, Budapest, Éghajlat
- MAYHEW, Alan (1998): *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge and New York: Cambridge University Press
- MÁDL, Ferenc – MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian (szerk.) (1996): *Hungary - from Europe agreement to a member status in the European Union*, Baden-Baden, Nomos
- NUGENT, Neill (ed.) (2004): *European Union enlargement*, Palgrave-Macmillan
- LIPPERT, Barbara (1996): *Europabilder – das politische Umfeld 1989-1995*, 25-37.o.,
in: Susanne Klunkert, Barbara Lippert, Heinrich Schneider: *Europabilder in Mittel- und Osteuropa, Neue Herausforderungen für die politische Bildung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
- LIPPERT, Barbara – SCHNEIDER, Heinrich (Hrsg.) (1995): *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, Bonn
- PALÁNKAI, Tibor (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*, Budapest, Aula
- PALÁNKAI, Tibor (koord.) (2005): *A magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége*, Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági tanszék, Európai Tanulmányi és Oktatási Központ
- PATAKI, István (1996): *Hungarian foreign policy, the European Union and regional cooperation*, in: Glatz Ferenc: *Europa und Ungarn*, Europa Inst. Budapest, 1996

- PINDER, John (1991): *The European Community and Eastern Europe*, London Pinter Publishers
- PINDER, John (1991): *European community, the building of a union*, Oxford University Press, Oxford/New York
- POZSGAY, Imre (2003): *A rendszerváltás (k)ára*, Kossuth Kiadó, Budapest
- RAPCSÁK, János (2001): *Hungarian foreign policy - with some historical hindsight*, in: *The small transformation: Society, economy and politics in Hungary and the new European architecture* / ed. by György Lengyel and Zsolt Rostoványi *Rendszerváltás Magyarországon 1989-1990*, Dokumentumok, főszerk.: Békés Csaba, Malcom Byrne, Budapest, National Security Archive-Hidegháború-történeti Kutatóközpont-1956-os intézet, 1999
- RÉVÉSZ, Sándor (1995): *Antall József távolról*, Budapest, Sík
- RIPP, Zoltán (2006): *Rendszerváltás Magyarországon 1987-1990*, Napvilág Kiadó
- RISSE, Thomas (2004): *Social constructivism and European integration*, in: *European Integration Theory*, A. WIENER & T. DIEZ (eds): Oxford University Press, 159-176.o.
- ROMSICS, Ignác (2003): *Volt egyszer egy rendszerváltás*, Rubicon, Budapest
- ROSATI, Jerel A. – HAGAN, Joe D. – SAMPSON, Martin W. (1994): *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, University of South Carolina Press
- RÓZSA, Marianna – JÁSZ, László (szerk.) (1996): *Az ismeretlen Antall József*, Budapest, Mundus
- ZELLNER, Wolfgang – DUNAY, Pál (1998): *Ungarns Außenpolitik 1990-1997, Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*, Baden-Baden

Folyóiratok

- A Kelet Nyugatjából a Nyugat Keletje*, A 90-es évek magyar külpolitikájáról Balogh Andrással beszélget Szalai Zoltán, Társadalmi szemle, 1998/8-9. 130-136.o.
- A magyar diplomácia európaiságának gyökerei*, Bede Rita interjúja dr. Balogh Andrással, Társadalmi Szemle, 1995, 8-9. szám, 29-36.o.
- JESZENSZKY, Géza (1993): *A magyar külpolitika dilemmái*, Magyar Szemle, 2 (1993/4): 360-370.o.
- ÁGH, Attila (1994): *The Paradoxes of Transition: The External and Internal Overload of the Transition Process*, The Journal of Communist Studies and Transition Politics, Vol. 10, No. 3, 15-17.o.
- ÁGH, Attila (1994): *Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession*, Journal of European Public Policy, 1999/12, 839-854.o.
- APPLEBAUM, Anne (1994): *The Fall and Rise of the Communists, Guess Who's Running Central Europe?*, Foreign Affairs, Vol. 73, No. 6/1994, 7-13.o.
- BALÁZS, Péter (1988): *Az Európai Közösség kívülálló országokhoz fűződő kapcsolatainak jellege és megszervezése*, Külpolitika, 1988/4., 57-89.o.

- BALÁZS, Péter (1996): *Az Európai Unió mint alkufolyamat és tárgyalópartner*, Külgazdaság, 1996/9, 21-33.o.
- BALÁZS, Péter (1995): *Integrációelméleti vázlat Közép és Kelet-Európa számára*, Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 7-8. sz. 735-753.o.
- BALÁZS, Péter (1991): *Miként bővíthető az EK?* Európa Fórum, I. évf. 1. szám, 5-17.o.
- BALÁZS, Péter (1992): *Mozgásban az európai integrációs térkép*, Társadalmi Szemle, XLVII. évfolyam, 1992/4, 49-56.o.
- BALOGH, András (1994): *Az európai integráció határai*, Európai Szemle, 5. évf. 4. sz., 6-10.o.
- BARTHA, Péter, GORDOS, Árpád, VÉGH, József (2002): *Az EU-integráció intézményesített kapcsolatai - szakbizottságok és ügynökségek*, Európai tükrök, 1416-6151. 2002. 7. évf. 1-2. szám
- BÉKÉS, Csaba – KALMÁR, Melinda (1999): *The Political Transition in Hungary, 1989-90*, Cold War International History Project Bulletin, Issue 12/13, 73-164.o.
- BIHARI, Mihály (2005): *Alkotmányos rendszerváltás*, Mindentudás Egyeteme, VI. szemeszter, 13. előadás – 2005. április 25.
- BÍRÓ, Zoltán (2002): *Itthon érlelt rendszerváltás*, História, 2002/2.
- BOGÁR, László (1992): *„Eurotanulás”, társulás, integráció*, Magyarország politikai évkönyve
- BORHI, László: *„Magyarország kötelessége a Varsói Szerződésben maradni” – az 1989-es átmenet nemzetközi összefüggései magyar források tükrében*, Külügyi Szemle, 2007. nyár-ősz, 255-272.o.
- BÖRZEL, Tanja A. – RISSE, Thomas (2000): *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, European Integration online Papers (EioP), 4. évf., 15. szám
- CSABA, László (1997): *A kibővülés dinamikája*, Külpolitika, 1997/1. 30-48.o.
- CSABA, László (1998): *Közép-Európa uniós érettségéről*, Közgazdasági Szemle, XLV. évf., 1998. Január, 18-35.o.
- DAVIDSON, Ian (1990): *The search for a new order in Europe*, International Affairs, 1990/2
- DUNAY, Pál (2003): *A keleti kibővítés stratégiája*, Európai Szemle, 1-2. szám, 11. 31-53.o.
- DUNAY, Pál (2004): *Az átmenet magyar külpolitikája*, Mozgó Világ, 2004/2
- DUNAY, Pál (1995): *Fogyatékos fordulat. Magyarország nemzetközi kapcsolatai 1994-1995*, Társadalmi szemle, 50. 1995. 11. 18-31.o.
- DUNAY, Pál (2004): *Hungarian Foreign Policy in the Era of Transition, 1990-2004*, Foreign Policy Review 2004/1
- DUNAY, Pál (1992): *Külpolitika*. In: *A váltás rendszere. Tanulmányok a kormány politikájáról*, Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, 135-156.o.
- Élni az ország számára adott lehetőségekkel: interjú Kovács László külügyminiszterrel*, Európai Utas 1995/1, 21-25.o.
- FARKAS, György (1995): *Az Európai Unió és Magyarország integrációja*, Európa Fórum, 1995. 5. évf. 1. Szám

- FARKAS, György (1995): *Integrációnk alternatívái és esélyei*, Külpolitika, 1995/3-4., 79-96.o.
- GADDIS, John Lewis (1992/1993): *International Relations Theory and the End of the Cold War*, International Security, Vol. 17, No. 3/1992/93, 5-58.o.
- GÁSPÁR, Tamás (1994): *Az integráció nyugat-európai modelljéről*, Külgazdaság, 1994/8
- GATI, Charles (1990/1991): *East-Central Europe: The morning after*, Foreign Affairs, Winter, 129-145.o.
- GAZDAG, Ferenc (1990): *A „csodák évétől” új európai egyensúly felé*, Társadalmi Szemle, XLV. évfolyam, 1990/10, 3-12.o.
- GAZDAG, Ferenc (1990): *A nyugat-európai integrációs szervezetek*, Társadalmi Szemle, XLV. évfolyam, 1990/2, 73-81.o.
- HAVASI, Béláné (1996): *Az EU Kelet-Európa stratégiája és a tagság feltételei*, Külgazdaság, 1996/3, 4-20.o.
- HAVASI, Béláné (1997): *Az EU Kormányközi Konferencia és a magyar csatlakozás néhány összefüggése*, Külgazdaság, 1997/3, 4-33.o.
- HAVASI, Béláné (1995): *Merre tart az európai integráció? Változó EU - módosuló integrációs feltételek*, Külgazdaság, 1995/5, 43-53.o.
- HARDI, Péter (1989): *A kelet-európai változások és Magyarország*, Magyarország politikai évkönyve 1989
- HARDI, Péter (1990): *Magyar külpolitika – 1990: vezérelv kerestetik?*, Magyarország politikai évkönyve 1990
- HARDI, Péter (1988): *Magyar változások és a nemzetközi környezet*, Magyarország politikai évkönyve 1988
- HIX, Simon – GOETZ, Klaus H. (2000): *Europeanized Politics? European Integration and National Political Systems*, West European Politics, Vol. 23., No. 4., 1–26.o.
- HORN, Gyula (1986): *Enyhülés és konfrontáció a kelet-nyugati kapcsolatokban*, Külpolitika, 1986/1
- HORN, Gyula (1989): *Magyarország és az európai együttműködés*, Külpolitika, 1989/1
- HORN, Gyula (1989): *Változó világ, változó Európa, változó magyar külpolitika*, Külpolitika, 1989/4
- HORN, Gyula (1990): *Helyünk a térségben*, Európai Szemle, 1. évf. 1. sz., 47-51.o.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1993): *If not civilisation, What?, Paradigms of post-Cold War world*, Foreign Affairs, 1993. nov./dec. 186-194. o.
- HUSZ, Dóra (1990): *Csatlakozásra várva – Euroatlanti integráció és a magyar közvélemény 1997-ben*, Magyarország politikai évkönyve
- INOTAI, András (1993): *A Nyugat és a közép- és kelet-európai átalakulás*, Közgazdasági szemle, XL. évfolyam, 1993. 11. sz. 917-938.o.
- INOTAI, András (1995): *From Association Agreements to full membership? The Dynamics of relations between the Central and Eastern European Countries and the European Union*, Világgazdasági Kutatóintézet, Working Papers, No. 52.
- INOTAI, András (2003): *Az EU „keleti” kibővítésének néhány jellegzetessége*, Európa 2002, IV. évfolyam 4. szám, 2003. december, 11-21.o.

- INOTAI, András (1992): *Assoziierungsabkommen: Schritte zur Reintegration ostmitteleuropäischer Staaten*, Integration, 15. Jg. Nr. 1/1992, 25-35.o.
- INOTAI, András (1994): *Die Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas*, Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 3/1994, 19-35.o.
- INOTAI, András (1997): *What is novel about eastern enlargement of the European Union?* Working Papers, No. 87. December 1997
- INOTAI, András (1994): *The System of Criteria for Hungary's Accession to the European Union*, Budapest, (Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Trends in World Economy, No. 76.
- IZIKNÉ, Hedri Gabriella (1992): *Az Európai Közösséggel aláírt társulási megállapodás és a magyar kibontakozás*, Közgazdasági szemle, XXXIX. évfolyam, 1992. 7-8. sz., 737-746.o.
- JESZENSZKY, Géza (1997): *Az euroatlanti gondolat történelmi gyökerei Magyarországon*, Külpolitika, 1997/1, 17-29.o.
- JESZENSZKY, Géza (2003): *Antall József, a külpolitikus*, Valóság, 2003. december
- JESZENSZKY, Géza (2005): *Antall József, a nemzetpolitikus*, Valóság, 2005. január
- JESZENSZKY, Géza (1997): *Európa közepén vagy Európa peremén? A közép-európaiak és Nyugat-Európa*, Európai Szemle, 8. évf. 1997/3, 77-85.o.
- JESZENSZKY, Géza (1991): *Európa válaszut előtt*, Európai Szemle, 2. évf. 3. sz. 3-12.o.
- JESZENSZKY, Géza (1990): *Külpolitika az új korszakban*, Európai Szemle, 1. évf. 1. sz. 54-56.o.
- KERESZTES, Lajos (1997): *Die Außenpolitik der sozial-liberalen ungarischen Regierung*, Europäische Sicherheit, Nr. 46, 5/1997, 52-53.o.
- KISS, J. László (1988): *Európa európaizálódása – jelszó v. stratégia? Egy jelenség anatómiája*, Külpolitika, 1988/1. 81-100.o.
- KISS, J. László (1989): *Európától Európáig: a magyar külpolitika újraeurópaizálódása*, Külpolitika, 1989/3, 3-23.o.
- KISS, J. László (1993): *Historischer Rahmen und Gegenwart ungarischer Außenpolitik*, Osteuropa, 43. Jg. Nr. 6/1993, 563-579.o.
- KISS, J. László (2004): *„The Restatement of Hungarian Foreign Policy – from Kádárism to EU Membership”*, Foreign Policy Review, Vol. 2, No.1 (2004), 33-86.o.
- Korlátok és felelősség: Magyarország négy évtizedének nemzetközi összefüggései*, Társadalmi Szemle, 3. különszám, 1989
- KOVÁCS, László (1995): *Magyar külpolitika: törekvések és eredmények*, Külpolitika, 1995/1, 3-15.o.
- KÖRÖSI, István (1994): *Közép-Európa és az európai integráció*, Külgazdaság, 1994/11
- KULCSÁR, Kálmán (1995): *Az európai integráció és Magyarország*, Külpolitika, 1995/3-4., 17-41.o.
- LENGYEL, László (1990): *Europe through Hungarian eyes*, International Affairs 66, 2, 291-297.o.

- LENGYEL, László (1994): *Külpolitika vagy nemzetpolitika*, in: GOMBÁR Csaba (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990-1994*, Korridor Politikai Kutatások Központja
- LOMAX, Bill (1992): *A kelet-közép-európai demokratizálódás akadályai*, Társadalmi Szemle, 1992/8-9. 3-18.o.
- LONDESTAD, Geir (2000): „*Imperial overstretch*”, *Mikhail Gorbachev and the end of the cold war*, Cold War History, Vol. 1., No. 1., (2000. augusztus), 1-20.o.
- MARTONYI, János (1995): *A rendszerváltás külgazdasági és külpolitikai dilemmái*, Magyar Szemle, IV. évf. 6. szám, 1995. Június
- MARTONYI, János (1992): *Csatlakozásunk az Európai Közösséghez*, Európa Fórum, II. évf. 1. szám, 3-11.o.
- MARTONYI, János (2003): *Hogyan tovább, Közép-Európa?* Európai Utas, 2003/2. 49-53.o.
- MARTONYI, János (1993): *Közép-Európa és az európai integráció*, Európai Szemle, 4. évf. 1. szám., 3-23.o.
- MARTONYI, János (1994): *Mitteleuropa und die europäische Integration*, Europäische Rundschau, 1994/tél, 61-79.o.
- MARTONYI, János (1992): *The EC and Central Europe*, The New Hungarian Quarterly, Vol. 33. No. 128/1992, 56-75.o.
- MEARSHEIMER, John J. (1990): *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, International Security, Vol. 15, No. 1. 5-56.o.
- MEISZTER, Dávid – DUNAY, Pál (1994): *Sikerek és kudarcok között, Magyar külpolitika 1990-1994*, Társadalmi Szemle, XLIX. évfolyam, 94/8-9, 35-52.o.
- MELEGA, Tibor (1989): *Hogyan tovább? Gondolatok az Európai Közösséghez fűződő kapcsolatainkról*, Külpolitika, 1989/3. 24-32.o.
- Mérlegen a magyar külpolitika*, Kovács László szocialista képviselővel, az Országgyűlés külügyi bizottságának elnökével beszélget Bede Rita, Társadalmi Szemle, XLVII. évfolyam, 93/12, 18-23.o.
- MOLNÁR, Gusztáv (1996): *Fordulópont a magyar külpolitikában*, Külpolitika, 1996/2, 12-22.o.
- MORAVCSIK, Andrew (1993): *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Journal of Common Market Studies, 31, 4.
- NOVÁK, Tamás (1999): *Visegrád és a CEFTA*, Cégvezetés, 1999/5
- NYE, Joseph S. (1992): *What new world order?* Foreign Affairs, vol. 71. no. 2. 83-96.o.
- PATAKI, István (1997): *Közeledésünk az Európai Unióhoz*, Magyarország Politikai Évkönyve 1997, (Szerk.): Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 1997
- PERNAL, Marek (2001): *A visegrádi csoport és az európai integráció*, Európai Utas 2001/4. 30-32. o.
- Politikatudományi Szemle (1998/1. szám)
- PÓTI, László (1996): *A Cseh Köztársaság és Magyarország külpolitikai irányváltása*, Külpolitika, 1996/1, 75-82.o.

- RADAELLI, Claudio M. (2000): *Whither Europeanization? Concept stratching and substantive change*, European Integration online Papers, Vol. 4. N^o 8, <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf>
- RÉTI, Tamás (2000): *A kelet-közép-európai kereskedelem*, Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. január, 64-80.o.
- RICHTER, Sándor – TÓTH, G. László (1994): *A visegrádi csoport országai közötti együttműködés és az EU csatlakozás dilemmái*, Európa Fórum, IV/2., 51-61.o.
- RICHTER, Sándor (1995): *Előnyök, hátrányok, dilemmák. Gondolatok a közép-kelet-európai országok csatlakozásáról az Európai Unióhoz*, Külgazdaság, 1995/12
- RODRICK, Dani (1992): *Foreign trade in Eastern Europe's transition*, Working paper No. 4064, National Bureau of Economic Research, May 1992
- RUSTOW, Dankwart A. (1970): *Transition to democracy: towards a dynamic model*, Comparative Politics, Vol. 2, No. 3., Apr. 1970, 337-363. o.
- SCHÖPFLIN, György (1993): *Hungary and its Neighbours*, EU-ISS Chaillot Paper 7, May 1993
- SEDELMEIER, Ulrich (2006): *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Rev. Euro. Gov., Vol. 1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3> (letöltés 2009. január 5.)
- SIGÉR, Fruzsina (2006): *Európaizáció a Nyugat-Balkánon*, Külgazdaság, L. évf., 2006. november–december, 64.-82.o.
- SIMON, János (1996): *Kifelé integráció, befelé dezintegráció? A politikai elitcsoportok viszonya az európai integrációhoz és egymáshoz*, in: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 669–684. o.
- SNYDER, Jack (2004): *One world, rival theories*, Foreign Policy, 2004. november/december
- SOMOGYI, Ferenc (1997): *Az euroatlanti integrálódás útján*, Magyarország Politikai Évkönyve 1997, (Szerk.): Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány
- SOMOGYI, Ferenc (1997): *Euroatlanti integráció: folyamatosság és konszenzus a magyar külpolitikában*, Külpolitika, 1997/1, 3-16.o.
- SZŰRÖS, Mátyás (1985): *A magyar külpolitika a nyolcvanas évek közepén*, Külpolitika, 1985/4.
- VÁSÁRHELYI, Miklós (1995): *Külpolitika az átmenet korszakában*, Külpolitika, 1995/1. 15-23.o.
- Vélemények a magyar külpolitikáról*, Katona Tamás, Horn Gyula, Szabó Miklós nyilatkozata Bede Ritának, Társadalmi Szemle, XLVI. évfolyam, 91/7, 3-19.o.
- ZALA, Tamás (1989): *Új orientációk a magyar külpolitikában*, Külpolitika, 1989/5, 67-68.
- ZELLNER, Wolfgang – DUNAY, Pál (1995): *Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn*, Südosteuropa, 44. Jg. Nr. 11-12/1995, 1-27.o.

Napi-, hetilapok, interjúk, beszédek

- A legnagyobb hazugság, Pozsgay Imre a rendszerváltás mulasztásairól és az MSZP meghódításáról*, Magyar Nemzet, 2007. június 16.
- A miniszterelnök és a külügyminiszter élvezi az MDF bizalmát*, Magyar Nemzet, 1990. március 9.
- A rendszerváltozásra szavazott az ország népe*, Magyar Nemzet, 1990. március 26.
- Alapvető politikai ellentétek nincsenek – interjú Jeszenszky Gézával (az MDF külpolitikája)*, Magyar Nemzet, 1990. március 31.
- BALÁZS, Péter (1990): *Európa-lépcsőház, az EK és Magyarország*, HVG, 1990. december 21.
- Be kell illeszkedni a világgazdaság egészébe*, Beszélgetés Németh Miklóssal és Horn Gyulával, Népszabadság, 1988. július 7.
- EK-tagság a 21. században?*, Magyar Hírlap, 1992. január 6.
- GENSCHER, Hans-Dietrich (1991): *Kooperative Sicherheitsstrukturen in Europa: Der Beitrag Deutschlands und Ungarns (Kooperatív biztonsági struktúrák Európában: Németország és Magyarország hozzájárulása*, beszéd a német-magyar fórum alakuló ülésén 1991. június 3-án, Budapesten), *Integration*, 14. évfolyam, 1991/3, 9-105.o.
- Interjú Jeszenszky Gézával, az Antall-kormány külügyminiszterével*, http://antalljozsef.hu/interju_Jeszenszky.htm, (2009. március 9.)
- Interjú Katona Tamással*, Népszabadság, 1990. december 30.
- Kelet-Európa elrablása, Beszélgetés a jövő külpolitikáról*, HVG, 1990. február 10.
- Kétszer nem lehet ugyanazt a tortát megenni, Válaszol az Európai Közösségek egy magyarszakértője*, HVG, 1991. június 1., 30-31.o.
- KORNAI, János: *Mit jelent a „rendszerváltás”*, *Élet és Irodalom*, 2007. március 2., 51 évf. 9. Szám
- LOSONCZ, Miklós: *Milyen külpolitikai stratégiára van szükség?* *Élet és Irodalom*, 2007. augusztus 3., 31. szám
- Magyarország pártfogolja az atlanti gondolatot mint külpolitikánk egyik elemét*, Magyar Nemzet, 1990. július 26.
- MÁDL, Ferenc (2002): *Europäischer Integrationsprozess, Ungarische Erwartungen, Mit einer Replik von Dietrich von Kyaw*, *Humboldt-Reden zu Europa*, 21. März 2002
- Múlt és jövő – beszélgetés Antall Józseffel*, Magyar Nemzet, 1990. április 20.
- Nem a vágyakból kell kiindulni*, Interjú Kovács László külügyminiszterrel, *Vasárnapi Újság*, 1996. február 25.
- Nemzeti konszenzus szükséges – interjú Szentiványi Istvánnal, (az SZDSZ külpolitikája)*, Magyar Nemzet, 1990. április 3.
- Nincs szó a társulás felülvizsgálatáról: Horn Gyula fogadta az Európai Unió budapesti nagyköveteit*, Népszabadság, 1994. július 27. 3.o.
- Önigazoló jelentések: Magyarország és a Nyugat*, HVG, 2007. 41. szám
- Társadalmi ellenőrzés alá helyezzük a pártot*, Grósz Károly nyilatkozata a New York Timesban, Népszabadság, 1989. május 16.

Tanulmányok, disszertációk, konferenciaanyagok, időszaki kiadványok

- 1948-1988 40 years European Movement, Congress of Europe, The Hague, 5-8 May 1988, Europa Union Verlag
- ÁGH, Attila (1999): *Europeanization of policy-making in East Central Europe: Hungarian approach to the EU accession*, Budapest Papers on Democratic Transition No.234, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation Department of Political Science, Budapest University of Economics
- BAJTAY, Péter (2001): *Integráció és külkapcsolatok: Az Európai Unió külkapcsolati rendszere*, Ph.D értekezés, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Program
- BALOGH, András (2000): *Hungarian National and European Identity*, „National vs. European Identity“ Workshop, Prága, 2000. december 6-8.
- BECSEY, Zsolt (2001): *Az Európai Unió keleti bővítésének előnyei az Európai Unió számára*, Ph.D értekezés, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Program
- Beszámoló a Magyarország a kilencvenes években: bel- és külpolitikai perspektívák* címmel Nyugat-Berlinben, az Aspen Intézet szervezésében 1989. október 23-25. között megrendezett nemzetközi konferenciáról, Kézirat (dr. Krasznai Zoltán)
- Beszámoló a nyugat-berlini Aspen Intézet által szervezett kelet-nyugati konferenciáról* (1989. november 12-14.), Kézirat (dr. Krasznai Zoltán)
- Charter of Paris for a New Europe*, Párizs, 1990. november 19-21.
- DUNAY, Pál (2000): *A Magyar Köztársaság szomszédságpolitikája a külpolitika rendszerében 1990-1999*, Ph.D. értekezés, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Program
- DUNAY, Pál (1996): *Kis külpolitikai mitológia - avagy a prioritás főnévnek nincs ugyan többes száma, de a magyar külpolitikának vannak fő cselekvési irányai*, in: ZSINKA, László (szerk.): *Külpolitika és modernizáció*, Budapest, BIGIS - Pew Alapítvány, 19-41.o.
- European Bank for Reconstruction and Development, *Economic Transition in Eastern Europe and the former Soviet Union*, Transition Report, 1994/10, 116-119.o.
- GORDOS, Árpád (1992): *Interactions between political and economic relations – Association agreements between the European Community and the countries of Visegrád*, in: Euroation conference on political dialogue between the European Community and the countries of Visegrád - the future of Central Europe (Budapest, 1992. november 5-7.)
- GOTTFRIED, Péter (1993): *The association agreements in practice*, Euration Conference on „The relations between the EC and the countries of Central Europe – Professional perceptions”, (Budapest, 1993. november 4-6.)

- HAMAR, Judit (2000): *Magyarország külkereskedelmének 1988-1998 közötti alakulása és az EU-csatlakozás várható hatásai*, MTA, Közgazdaságtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2000. január
- HARGITA, Ágnes (1993): *Some actual aspects of Hungarian EC relations*, Euration Conference on „The relations between the EC and the countries of Central Europe – Professional perceptions”, (Budapest, 1993. november 4-6.)
- INOTAI, András (1995): *From the Association Agreements fo full membership? The dynamics of relations between the Central and Eastern European countries and the European Union*, Paper presented at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, May 11-14, Charleston, South Caroline, USA
- INOTAI, András (1997): *Costs and benefits of eatern enlargement of the European Union*, Paper submitted to the fifth Biennial International Conference on ECSA, May 29-June 1, Seattle, USA
- JESZENSZKY, Géza (1989): *Semlegesség, vagy közvetítői szerep*, Új Fórum, 1989. július 14.
- KISS, László J. (1993): *Development of some EC-images in Hungary*, Euration Conference on „The relations between the EC and the countries of Central Europe – Professional perceptions”, (Budapest, 1993. november 4-6.)
- KISS, Tibor (1992): *The experience yet with the political dialogue*, in: Euroation conference on political dialogue between the European Community and the countries of Visegrád - the future of Central Europe (Budapest, 1992. november 5-7.)
- KÖSEMEN, Orkan (2005): *Institutioneller Wandel und europäischeIntegration: Der Einfluß des EUBeitrittsprozesses auf die Politikgestaltung in Polen, Tschechien und Ungarn*, Dissertation, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität
- KNIRSCH, Peter (1993): *Determinanten für die EG-Aussenpolitik gegenüber Polen und Ungarn sowie gegenüber der Visegrád-Staaten*, Euration Conference on „The relations between the EC and the countries of Central Europe – Professional perceptions”, (Budapest, 1993. november 4-6.)
- NIKLASSON, Tomas (2006): *Regime stability and foreign policy change, Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994*, Lund Political Studies 143, Department of Political Science, Lund University
- Szabad Demokraták Szövetsége: *Fordulat, Biztonság, Felemelkedés*, Választási Program, 1994
- The transition in Hungary, Seminar on Democratic Transition and Consolidation 2001 – 2002*, FRIDE Madrid, 2002. május 23. http://www.fride.org/download/CR_hungria_ing_may02.pdf (letöltve 2007. április)
- VIDA, Krisztina (2004): *A föderalizmus hatása az európai integráció fejlődésére és szerepe az alkotmányozási folyamatban*, Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola

Az Európai Közösség/Európai Unió intézményeinek dokumentumai és egyéb jogszabályok

- Action plan for coordinated aid to Poland and Hungary*, Commission of the European Communities, COM (89) 470 final, 27 September 1989
- Agenda 2000 for a stronger and wider Union*, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final, 15 July 1997
- Commission Decision of 20 December 1993 concerning the conclusion on behalf of the European Coal and Steel Community of the Additional Protocol to the interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Economic Community and the European Coal and Steel Community and the Republic of Hungary and to the Europe Agreement between the European Communities and their Member States and the Republic of Hungary*, O.J., L 25, 29.1.1994
- Commission of the European Communities: *Europe and the challenge of enlargement*, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/92
- Commission of the European Communities: *Towards a closer association with the countries of Central and Eastern Europe*, Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11-12 December 1992, SEC(92) 2301 final, Brussels 2 December 1992
- Communication from the Commission to the Council and the Parliament: Association agreements with the countries of Central and Eastern Europe: a general outline*, Commission of the European Communities, COM(90) 398 final, Brussels, 27 August 1990
- Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1
- Conclusions of the Presidency*, Corfu European Council, Bulletin of the European Communities No. 6/1994
- Conclusions of the Presidency, European Council in Dublin*, 28 April 1990, Bulletin of the European Communities, No. 5/1990
- Conclusions of the Presidency, European Council in Dublin*, 25-26 June 1990, Bulletin of the European Communities, No. 6/1990
- Conclusions of the Presidency*, European Council in Essen, 9-10 December 1994, SN 00300/94
- Conclusions of the Presidency, European Council in Luxemburg*, 28-29 June 1991, Bulletin of the European Communities, 02.07.91, PE 151.797
- Conclusions of the Presidency*, European Council in Rome, 14-15 December 1990, SN 428/90
- Conclusions of the Presidency*, European Council in Strasbourg, 8-9 December 1989, Bulletin of the European Communities, No. 12/1989
- Council Decision of 25 February 1992 on the conclusion by the European Economic Community of the Interim Agreement between the European Economic Community and the European Coal and Steel Community, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part, on trade and trade-related matters*, 92/230/EEC

Follow up to Commission Communication on „The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession.” Communication from the Commission to the Council. COM (94) 361 final, 27 July 1994

Interim report from the Commission to the European Council on the effects on the policies of the enlargement to the associated countries of central and eastern Europe, Commission of the European Communities, CSE (95) 605, Bruxelles, 06. 12. 1995

Meeting of the ministers of foreign affairs of the European Community and the Visegrád Countries – Joint Statement, Council of the European Communities, 9033/92 (Press 170), 5 October 1992

Presidency conclusions, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-C.EN5.htm

Presidency conclusions, Essen European Council on 9 and 10 December 1994, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300-1.EN4.htm

Report drawn up on behalf of the Committee on External Economic Relations on trade relations between the European Community and Hungary, European Parliament Working Documents, English Edition 1986-87, 21 April 1986 Series Document A 2-28/86

Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Council decision 90/83 EEC of 22. 2. 1990 providing medium-term assistance for Hungary, SEC (91) 1421, 25. July 1991

The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe For Accession, Communication from the Commission to the Council. COM (94) 320 final, 13 July 1994

White paper: preparations of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union, Commission of the European Union, Brussels, 03.05. 1995, COM(95) 163 final

2004/1995. (I. 20.) Korm. határozat Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozását előkészítő jogharmonizációs feladattervről

2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat a kormány öt éves jogharmonizációs programjáról

1041/1996. (V. 3.) Korm. határozat a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárságának létrehozásával összefüggő kormányzati intézkedésekről

2403/1995. (XII. 12.) Korm. határozat a kormánynak a belső piaci integrációra vonatkozó Fehér Könyvvel összefüggő feladatok végrehajtásáról

2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat az Európai Unióhoz történő csatlakozást előkészítő jogharmonizációs, illetve belső piaci integrációs programok módosításáról és egységes szerkezetbe foglalásáról

Sajtóközlemények, Current Policy, internetes források, külügyi dokumentumok

- A magyar kormány nyilatkozata*, Sajtóközlemény, Magyar Külügyminisztérium, 1991/28, 1991. december 27.
- A Visegrádi Hármak országai vezetőinek üzenete az Európai Tanács tagjaihoz*, Budapest, 1992. május 6. Sajtóközlemény 25/1992
- CSIKÓS, Orsolya (1998): *A külkereskedelmi kapcsolat kiépítése az EU tagországaival*, Polvax Társadalomtudományi folyóirat, 2. évf. 3-4. sz., epa.oszk.hu/00600/00686/00006/pdf/5csikos.pdf
- Declaration on the Cooperation of the Republic of Hungary, the Czech and Slovak Federal Republic, and the Republic of Poland on the road to European integration*, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 4/1991
- Declaration of the Highest Representatives of the Triangle Countries adopted at their Prague Meeting on May 6, 1992*, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 21/1992
- Félúton 1992, A Nemzeti Megújulás Programjának első két éve*, Miniszterelnöki Sajtóiroda, 1992
- HORN, Gyula: *Contribution to the Debate on Foreign Affairs in the Hungarian Parliament*, Current Policy, No 3/a/1995
- Jelentés a Minisztertanácsnak Jeszenszky Géza külügyminiszter 1990. június 4-8. közötti koppenhágai, párizsi és brüsszeli tárgyalássorozatáról*, Kézirat
- JESZENSZKY, Géza (1993): *Romania and Hungary in post-communist Europe* (előadás Bukarestben, 1993. szeptember 16.), Current Policy, No. 23/1993
- JESZENSZKY, Géza (1991): *Hungary and the North Atlantic Cooperation Council*, Current Policy, No. 45/1991
- JESZENSZKY, Géza (1990): *Hungary: Democracy Reborn* (A Canberra-i Egyetemen elmondott beszéd, 1990. november 29., Current Policy, No. 1/1991, 3.o.
- Jeszenszky Géza külügyminiszter előadói beszéde a nagyköveti konferencián*, 1990, Kézirat
- JESZENSZKY, Géza (1992): „Nothing quiet on the eastern front”, Current Policy 15/1992
- JESZENSZKY, Géza (1992): „Unwilling to take no for an answer”, Current Policy 16/1992
- KATONA, Tamás: *European Integration and the states of Eastern Central Europe*, az Európai Biztonság jövője elnevezésű nemzetközi konferencián elhangzott beszéd, 1991. április 25., Current Policy No. 20/1991
- KATONA, Tamás: *European Integration: The focal point of Hungary's foreign policy*, 1991. április 27., Current Policy No. 21/1991
- KATONA, Tamás: *Hungary's thoughts on the New European Order*, 1991. április 22., Current Policy, No. 19/1991, 3.o.
- Kormányprogram* (1994), a Horn-kormány programja
- KISS, J. László (2007): *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. Lehetőségek és feladatok*, www.kulugyiintezet.hu/kulpol/kiadvany/strategia/MKI_strat_szomszedsagi_kapcsolatok_jovoje.pdf, Budapest, 2007. március

- KISS, J. László (1998): *Nationale Identität und Aussenpolitik in Mittel- und Osteuropa*, Hans Seidel Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, www.hss.de
- Kormánynyilatkozat az Európai Megállapodás hatálybalépése alkalmából*, Sajtóközlemény, Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 1994/4, 1994. január 31.
- KOVÁCS, László (1994): *Address delivered on „The Institutionalization of the CSCE” Seminar in Budapest*, Current Policy, No. 13/1994
- KOVÁCS, László: *Address at the spring meeting of the North Atlantic Assembly* (Budapest, May 28, 1995), in: Current Policy, 7/1995, 5.o.
- Memorandum der ungarischen Regierung zur Integration der assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union*, Horn Gyula által az Esseni Európai Tanács ülésére benyújtott memorandum, in: Internationale Politik, 1995/1, 117-119.o.
- Message of the Leaders of the Visegrád Triangle Countries to the Members of the European Council*, Prague, May 6, 1992, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 25/1992
- NAGY, Péter: *Virtuális diplomácia – mítosz vagy valóság?*, <http://www.inco.hu/inco7/infopol/cikk1h.htm>
- ORGONAS, Gerhard: *Mittendrin statt nur dabei?*, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, www.weltpolitik.net