



# Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

## A magyar külpolitika és diplomácia aktuális kérdései

-

### Magyar külpolitika és külszolgálat A külkapcsolatok rendszere

Dr. Bába Iván

## Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



## Tartalom

Bevezetés.....	4
1. Helyzetkép.....	5
1.1. Nemzetközi érdekérvényesítési mozgásterünk alakulása.....	5
1.2. Az Európai Unió, mint mozgásterünk meghatározó kerete.....	9
1.3. Külpolitikai törekvéseink aktuális helyzete.....	11
1.4. Külkapcsolati rendszerünk aktuális helyzete.....	12
2. Jövőkép.....	25
2.1. A jövőkép elemeit tartalmazó stratégiai tervdokumentumok.....	25
2.2. Külkapcsolataink alakításának elvei.....	28
Rövidítések feloldása	

## Bevezetés

A nemzetközi folyamatok felértékelik a gazdaság erőforrásainak védelmével, illetve a hozzájuk féréssel kapcsolatos politikát: minden ország jövőjének alakítása szempontjából kulcskérdést képeznek diplomáciája ezekkel kapcsolatos ágazati képességei. A külszolgálat feladata ezért az együttműködés ösztönzése és fejlesztése a kormányzati ágazatok nemzetközi érdekérvényesítő törekvései között. Az egyes ágazatokon belül megkülönböztethetünk néhány terméket vagy tevékenységet, amelyeket hazánk olyan mennyiségben vagy minőségben állít elő, illetve gyakorol, hogy az ezekre mutató külföldi igényeknek, vagy azok egy részének eleget tud vele tenni. Ezen „hozzáadott értékeink” kitörési pontként szolgálnak hazánk nemzetközi felértékelődése számára.

Kiemelt külkapcsolati céljaink:

- a teljes kormányzati stratégia (tehát az összes ágazati stratégia) megvalósítását nemzetközi kapcsolatok ápolása útján segíteni,
- a világ minden részében figyelemmel követni a kormányzati ágazatokat érintő fontosabb lehetőségeket és kihívásokat,
- külkapcsolati ambícióinknak mind méretében, mind képességeiben megfelelő külképviseleti hálózatot kiépíteni,
- hatékonyabbá tenni a külső kommunikációt és ennek érdekében az ágazatok közötti belső információáramlást.

A kormányzati ágazatok főbb céljai:

- a kitörési pontot jelentő ágazatok koncepciózus megjelenítése diplomáciánk imázsában,
- a teljes magyar diplomataállomány tevékenységében a gazdasági szempontok erősítése,
- az energiapiaci verseny fokozásával csökkentve kiszolgáltatottságunkat jobb árakat elérni,
- infrastrukturális felzárkózás,
- jogalkotásunk eredményeit hatékonyan kommunikálni diplomáciailag,
- a kedvezményes honosítás és az állampolgári jogokkal való élés zavartalansága,
- az erős transzatlanti szövetségi státus fenntartása által gondoskodni hazánk biztonságáról.

EU-politikai céljaink:

- nemzetpolitikai céljaink előmozdítása uniós keretekben,
- Európa dinamizálása,
- a kis- és középvállalkozások támogatása,
- stabil eurozóna támogatása,
- a közös kül- és biztonságpolitika fejlesztése, részvételünk erősítése,
- a bővítés folytatása a kritériumok betartásával.

A kormány külkapcsolati stratégiájának kiindulópontja a Nemzeti Együttműködés Programja, vagyis a kormányprogram, amely politikai céljai felsorolásának preambulumban, valamint a gazdasági kérdésekre összpontosító 1.13. pontjában foglalkozik külkapcsolati kérdésekkel. Az elvi rész szerint **nyugati szövetségeseinkkel meg kívánjuk újítani, miközben keleti irányban is fejleszteni szeretnénk kapcsolatainkat, és meghatározó szerepet akarunk játszani a közép-európai regionális együttműködésben.** A gazdasági rész megállapítja, hogy **„új világgazdasági nyitásra van szükségünk, ami a Kelet felé való nyitást is jelenti, megtartva az Európai Unió tagjaként élvezett előnyeinket. Kína, Oroszország, India és a többi kelet-ázsiai gazdaság gyors fejlődésére is rá kell kapcsolni a magyar exportgazdaságot. (...) Újfajta regionális együttműködések építünk ki vezető külgazdasági és befektető partnereinkkel, így a Duna menti országokkal és gazdaságokkal. A legígéretesebb regionális együttműködés a Kárpát-medencei Gazdasági Tér újjáépítése...”**

# 1. Helyzetkép

A tárcák külkapcsolati együttműködésének fejlesztése arra irányul, hogy Magyarország a világban zajló folyamatok figyelembevételével minél hatékonyabban tudja érvényesíteni nemzeti érdekeit. Ebből kiindulva céljaink meghatározásának alapját érdekérvényesítésünk nemzetközi mozgásterének és külkapcsolati rendszerünk aktuális helyzetének áttekintése képezi.

## 1.1. Nemzetközi érdekérvényesítési mozgásterünk alakulása

A kis és közepes méretű országok nemzetközi érdekérvényesítési mozgásterét saját képességeik és a nagyobb hatalmak törekvései, egymáshoz való viszonya együtt határozzák meg.

A nagyobb hatalmak erőviszonyai az ezredforduló óta gazdasági teljesítményeik szerint rendeződtek át. Mivel több jelentős méretű állam (különösen az ún. BRICS-országok – Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-Afrika) robusztus gazdasági teljesítményt mutatott fel, s ennek alapján az életszínvonal, a hatalomkoncentráció tekintetében **globális konvergenciafolyamat** vette kezdetét, a XXI. század első évtizedének végére a multipolaritás világos jelei tűntek fel a globális hatalmi viszonyokban. (Multipolaritás alatt azt értve, hogy a nemzetközi hatalmi viszonyokat több csúcshatalom egymás közti, változó geometriájú viszonyrendszere határozza meg.)

Az évezred második évtizedének elején azonban egyre láthatóbb, hogy *ezen a hatalmi viszonyrendszeren belül a legtöbb kérdést két nagyhatalom, az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság egymáshoz való viszonyának alakulása veti fel*. Egyre inkább ennek a viszonyoknak alakulása határoolja be a többi szereplő mozgásterét is. **Az eddigi multipoláris elrendeződés tehát egy újfajta bipolaritás irányába mozog**. A többi szereplő igyekszik pragmatikus érdekei alapján változó geometriájú kapcsolatrendszert építeni. Ennek a változó geometriájú tájékozódásnak a NATO-tagállamok körében bizonyos korlátokat szab szövetségi elkötelezettségük. A NATO alapvető különbséget rajzol ki az USA és Kína világpolitikai képességei között, utóbbi ugyanis nem rendelkezik ilyen szövetségi rendszerrel.

A nagyhatalmak törekvései jelentős részben a multipolaritás felől a bipolaritás irányában való elmozdulással, az ezzel kapcsolatos félelmekkel és reményekkel függenek össze. A trend megváltozását okozhatja *akár egy új hatalom fejlődésének váratlan meglendülése, akár – s ennek valamivel nagyobb a valószínűsége – a két szuperhatalom valamelyike fejlődésének megtörése* egy váratlan esemény vagy folyamat hatására. Az USA fejlődését főként pénzügyi, Kínáét főként természeti, fenntarthatósági kihívások fenyegetik. Mindkét hatalom számára beláthatatlan következményekkel járó demográfiai trendek zajlanak a világban.

Kérdés, hogy mindezek alapján a világpolitika főbb szereplőinek viszonyát **milyen arányban határozzák meg az együttműködési kényszerek, illetve az érdekellentétek** - és az ezekből eredő sodródás a konfliktusok felé. Tényként kezelhető, hogy az *USA és Kína viszonyában az együttműködési és vetélkedési elemek aránya jelenleg a vetélkedés oldalára billen, nemcsak gazdasági, hanem katonai téren is*. Egy regionálissá szélesedő helyi konfliktus (pl. Dél-kínai-tenger, Észak-Korea, Irán, Szíria, Kaukázus, stb.) akár a szuperhatalmakat is involváló katonai összeütközéssé eszkalálódhat, bár a nagyhatalmak kockázatkerülése belátható időn belül ennek nagy valószínűséggel útját állja.

Az érdekellentétek mélyülése felé sodródás egyik oka, hogy **a szuper- és nagyhatalmak viszonyát növekvő mértékben a világ véges mennyiségű erőforrásai** (főként energia, nyersanyag, élelmiszer, víz és munkaerő) **felett való osztozkodás határozza meg**. A feltörekvő hatalmak gazdasági növekedése óriási többletkeresletet idézett elő, ami fizikailag sem minden esetben kielégíthető, de minden esetben az árak felferésével jár. Ez a jelenség mára átvette a világpolitikában az első helyet a **terrorizmus** problémájától, ám ez távolról sem jelenti azt, hogy a terrorizmusból, illetve más hagyományos biztonsági kihívásokból eredő fenyegettség megszűnt volna.

Mindez egyelőre kedvező az **erőforrásokkal rendelkező országoknak**, de a konfliktus erősödése szűkítheti piaci lehetőségeiket, növelheti függőségüket a nagyobb hatalmaktól, sőt a kedvezőtlenebb geopolitikai fekvésűek kritikus esetben csatatérre is válhatnak. Ezért **a nemzetközi élet kisebb szereplői számára az egyik kulcskérdés saját erőforrásaik, valamint demokratikus berendezkedésük védelme**, illetve a globális kormányzás olyan irányú alakulása, amely ezen a téren való érdekérvényesítésüknek kedvező.

**Magyarország** – akárcsak a legtöbb európai állam – nem tartozik a természeti erőforrásokban gazdag államok közé, de a nagyon szegények közé sem: *élelemtermelési adottságai* (amíg a klímaváltozás tönkre nem teszi), *vízészlete* s főként lakóinak *tudásbázisa* fontos érték.

Értékei közé tartozik a – relatív leértékelődése ellenére továbbra is – nagy gazdasági potenciálú Nyugat-Európa és a kontinens keleti részei, illetve Ázsia közötti szárazföldi *tranzitútvonalak melletti elhelyezkedése* (bár korántsem vagyunk elkerülhetetlenek).

A nagyok erőforrásigénye és az erőforrásban gazdag kicsik védekezési szükséglete összességében **felértékeli az említett erőforrásokkal, illetve a hozzájuk féréssel kapcsolatos politikát, a rájuk vonatkozó információkat és azok védelmét**, s mivel mindez egy nagy nemzetközi versenyben történik, **minden ország jövőjének alakítása szempontjából kulcskérdést képeznek ezekkel kapcsolatos ágazati diplomáciai képességei. A gazdasági és biztonságpolitikai kérdések tehát a világpolitika és a világgazdaság mai körülményei között nagyon szorosan összefüggenek egymással.**

Ennek jegyében nagyon fontos az EU és az USA kísérlete a globális erőviszonyoknak az euro-atlanti térség javára történő visszabillentésére a **Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Partnerség** (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) 2013 februárjában bejelentett kezdeményezése, amely az Atlanti-óceán két partja között a szabályozások erőteljes harmonizációján nyugvó, tehát viszonylag ambiciózus integrációs célokat követő szabadkereskedelmi övezetet hozna létre. A szabályozás összehangolása nagy kihívás a résztvevő nemzetgazdaságoknak, így hazánknak is, mivel gyökeresen módosíthatja fejlődési irányukat és lehetőségeiket: az ebből származó esetleges ellentétek a TTIP-folyamat Achilles-sarkát képezik. Ha viszont a TTIP a szabályozásokkal együtt a nemzeti érdekeket is sikerrel harmonizálja, akkor a világ GDP-jének közel felét és kereskedelmének közel harmadát magáénak tudó integráció jöhet létre, amely jelenleg versenytárs nélküli lenne a világban. A TTIP-hez ráadásul az USA részéről egy hasonló jellegű Transzpacifikus Partnerség, az EU részéről pedig az EU és Dél-Korea közti, illetve az EU és Japán között tervezett szabadkereskedelmi megállapodás is társul, létrehozva a fejlett, demokratikus piacgazdaságok szabadkereskedelmi hálózatát az északi féltekén.

Kína vezetésével ugyanakkor kibontakozóban van egy másik gazdasági integrációs folyamat: ebben az irányban tett lépést 2013. márciusi durbani csúcstalálkozóján a **BRICS saját befektetési bankjának, készenléti alapjának és a kereskedelmi és befektetési lehetőségek kihasználására létrejött vállalkozói tanácsának, valamint tudományos háttérének** létrehozásával.

Mindezek mellett a külkapcsolatok ágazati szemléletének erősítését az is szükségessé teszi, hogy a kis- és közepes méretű országok nemzetközi súlyát jelentős részben befolyásolja az

általuk képviselt hozzáadott érték **a nem hagyományos (nem katonai jellegű) globális kihívások** – pl. a klímaváltozás, élelmezési gondok, vízproblémák, kibernetikai kockázatok, világgazdasági folyamatok – kezelése érdekében folytatott nemzetközi együttműködésben, és ez szintén alapvetően ágazati képességeiktől, illetve azok sikeres diplomáciai megjelenítésétől és alkalmazásától függ. Az eredményes fellépés ezekben a kérdésekben mindamellet nemcsak azért alapvető érdekünk, hogy nemzetközi súlyunkat és ezáltal érdekérvényesítő képességünket fokozzuk, hanem azért is, mert a kihívások nagy része közvetlenül is érinti hazánkat.

A hagyományos és nem hagyományos biztonsági kockázatok napjainkban egyformán fontosak a világkormányzás tematikájában. Ezért fontos figyelembe venni a **világkormányzásban zajló átalakulásnak** a kisebb országok szempontjából kedvezőtlen irányát.

Bár a könnyebb döntéshozatal érdekében az 1945 utáni ENSZ-világrend is alapvetően a nagyhatalmak dominanciájára épült (ld. a Biztonsági Tanács állandó tagjainak különleges jogköreit), de ezt számos szervezeti struktúrával (nem állandó BT-tagság, Közgyűlés, szakosított szervezetek stb.), valamint a nemzetközi rendnek az ENSZ Alapokmányába írt, illetve azon alapuló, minden tagra kötelező értékrendjével igyekezett ellensúlyozni. Az *ENSZ-világrendbe* ilyen módon *beépített fékek és ellensúlyok* hátránya azonban, hogy nehézkessé teszik a globális döntéshozatalt, gyakran idézve elő döntésképtelenséget. A világkormányzásban zajló **változás de facto iránya jelenleg a globális kérdésekről való döntéshozatal könnyebbé tétele**, ami többek közt az ENSZ-en kívüli, informális döntéshozó fórumok (például a különböző G-k: G7, G8, G20 stb.) létrejöttét ösztönzi. Ezeket a fórumokat az ENSZ-rendszer fékjei és ellensúlyai, így értékrendszere nem közvetlenül kötelezik, csak közvetetten, a részt vevő államok nemzetközi közösségbeli tagsági státusán keresztül.

*A „kicsik” ezért főszabályként abban érdekeltek, hogy a világ döntéshozatali központjának maradjon meg az ENSZ, amelyben ők minél hatékonyabb érdekérvényesítést folytassanak, és minél hatékonyabban érvényesüljön (vagy legalább minél kevesebbet veszítsen jelentőségéből) a nemzetközi rend értékalapja. (Azaz, a döntések, ha ténylegesen nem is az ENSZ keretei között születnek, minél szigorúbban megfeleljenek az Alapokmányra épülő értékrendnek.)* Figyelembe kell venni, hogy az ENSZ értékrendjére épül **az EU, a NATO és mindazok a nemzetközi szervezetek**, amelyeknek hazánk is tagja. Tagságunk ezekben az értékkelvű szervezetekben lehetőséget kínál érdekeink artikulálására: támogatás,



megeősítés szerzésére, nyomásgyakorlásra, különösen azokban a kérdésekben, amelyekben konszenzusos a döntéshozatal.

## **1.2. Az Európai Unió mint mozgásterünk meghatározó kerete**

Magyarország pályája az átalakuló világban szervesen kötődik az Európai Unióhoz. Alapvető érdekünk ezért mind az **EU versenyképessége**, mind pedig az, hogy lehetőség szerint minden egyes kérdésben esetenként mérlegelve **nemzeti érdekeinket**, szorosan együttműködünk az unió intézményeivel és tagállamaival.

Magyarország **erős és egységes Európai Unió** létrehozásában érdekelt, amely hatékony, a problémákra koncentrált, a tagállamok belső kohézióját növelő, szolidáris politikai integráció irányába fejlődik tovább, a szubszidiaritás elvének megfelelően tiszteletben tartva a tagállamok szuverenitását és a nemzeti sajátosságokat. Ennek jegyében az uniós döntéshozatal közösségi módszerét előnyben részesítjük a kormányközi együttműködés keretében hozott döntésekkel szemben. Kritikus helyzetek, így a jelenlegi válság is megkövetelheti a kormánykozás időszakos erősödését, ami abban az esetben fogadható el, amennyiben már rövidtávon is vissza lehet térni az uniós szerződések keretei között születő döntésekhez.

Az Európai Unióval kapcsolatos politikánk kiindulópontja az európai értékek iránti elkötelezettség. **Az értékeket a döntések olyan kiindulópontjának tartjuk, amelyeknek minden kérdésben, minden tagállamra és az unió minden szervére egyaránt és egyenlő mértékben érvényesnek kell lenniük.** Ennek hiánya, tehát az értékek figyelmen kívül hagyása vagy szelektív alkalmazása, kettős standardok megjelenése megbontja az unió kohézióját és ezáltal gyengíti az uniót.

**A magyar EU-politika** kreatív hozzájárulást jelent a közös európai gondolkodáshoz, jellegzetes vonása a mások álláspontjára való nyitottság és kompromisszumkészség. A nemzeti érdeket érintő kulcskérdésekben viszont határozottan és kezdeményezően lépünk fel. Érdekvényesítő képességünk tartós növeléséhez még mindig jó alapot adhat sikeres EU-elnökségünk.

A hatékony érdekvényesítéshez összehangolt fellépésre van szükség az uniós intézményekben. Hiteles és kiszámítható Európa-politika kialakítására törekszünk: ennek főbb elemei a magyar érdekek azonosítása, azok következetes képviselése, beépítése az összeurópai célkitűzések közé. Az európai integrációt nem igényeink korlátjaként fogjuk fel. Annak a

kimondásánál, hogy mire törekszünk, *nem a fennálló integrációs korlátokat, hanem a magyar társadalom szükségleteit vesszük figyelembe*, és a stratégiai magyar érdekekben lehetőség szerint a korlátok megváltoztatására törekszünk.

**Az Európai Unió átalakulása** alapvetően meghatározza hazánk nemzetközi mozgásterét. A jelenlegi válság, amelynek kezelésére a közelmúltban meghozott intézkedések elsősorban az euró-zóna országait érintik, közvetlen hatással van hazánkra is (itt említhetők többek között a nemzetközi pénzügyi rendszer felügyeletét ellátó intézmények kialakítása, ill. a fiskális és gazdaságpolitikák további harmonizációját érintő tárgyalások). Kiemelten fontos számunkra annak a garantálása, hogy a jelenleg zajló változások eredményeként **ne romoljon érdekérvényesítő képességünk**. Ebből a megfontolásból kiemelt jelentőséggel bír, hogy a változások a több szintű európai integráció megvalósulása felé tartanak-e. Kulcskérdés számunkra, hogy **az integrációs formák nyitva maradjanak** azon tagállamok előtt is, amelyeknek szándékában áll a továbblépés. Ugyanakkor várható, hogy az európai integráció többlépcsős átrendeződésen megy keresztül, amely – tekintettel arra, hogy akár az EU alapvető értékeit is érintheti – **új lehetőségként** értelmezhető. Az általános vitában adódhatnak olyan pontok, amelyek segítenek nemzeti érdekeinket érintő kérdéseket új összefüggésben felvetni. Ezért (mint erre a bevezetőben is utaltunk) **a nem uniós kérdések kapcsán követett stratégiánknak illeszkednie kell a magyar EU-stratégiához** és fordítva.

Európa – és benne hazánk – globális pozícióinak szempontjából kulcskérdés, hogy **az EU minél hatékonyabban ápolja saját politikai és ágazati külkapcsolatait a világ többi részével**. Tévedés ugyanakkor az EU külkapcsolatait a tagállamoknak az EU-n kívüli kapcsolatrendszerét kiváltó politikaként felfogni, mivel számos globális kérdésben az EU kisebb és nagyobb, illetve különböző európai régiókhöz tartozó tagállamainak érdekei eltérőek. A tagállamoknak s közülük különösen a **kisebbségek egyre nagyobb szüksége van a minél hatékonyabb saját érdekérvényesítő képességre: a világ folyamatainak saját szempontjaik szerinti követésére** és érdekcsoport-alakítási képességük erősítésére. Ezzel kapcsolatos mozgásterüket mindamellet erősen meghatározza az EU **kereskedelempolitikája, valamint közös kül- és biztonságpolitikája**, ezért lehetőségeik keretei között *az integrációs szervezet külkapcsolatainak saját érdekeik szerinti, koncepciózus befolyásolására kell törekedniük*. Viszont erre is csak akkor van érdemi lehetőségük, ha saját maguk is erős globális kapcsolatrendszerrel rendelkeznek, s így a közös kül- és biztonságpolitikában „*hozzáadott értéket*” képviselnek.

### 1.3. Külpolitikai törekvéseink aktuális helyzete

Külpolitikánk egyik legfontosabb földrajzi prioritása térségünk: a **közép-, kelet- és délkelet-európai régió**, ezen belül is különösen a **Kárpát-medence** és azon belül is különösen a magyarlakta területek.

Az **egyszerűsített honosítási eljárás** végrehajtása külképviseleteinken a Külügyminisztérium egyik legjelentősebb, történelmünkben előzmény nélküli sikerének tekinthető. A KÜM stratégiai dokumentuma nyomatékosan szól az ezzel kapcsolatos konzuli és diplomáciai feladatok jelentőségéről. Ennek megfelelően a minisztérium sikerrel hajtotta végre a konzuli apparátus ideiglenes bővítését, a végrehajtás a külképviseleteken a rendkívül szűk törvényes határidőn belül megkezdődött, és azóta is zavartalanul folyik.

A regionális kezdeményezések – mindenekelőtt a Visegrádi Együttműködés – külpolitikánk kitörési pontjait jelenthetik. Rajtuk keresztül a régiókat érintő kérdések eldöntésében partnereinkkel együtt nagyobb szerepet tudunk játszani.

Az **euro-atlanti szervezeteken belüli érdekérvényesítést** megnehezíti az európai válság, amely az európai – s különösen az európai uniós – paradigmák rendkívül gyors váltakozását hozza magával. Ezért a koherens magyar EU-politika kialakításához különösen fontos értékeinket és érdekeinket tükröző víziónc precíz kidolgozása tárcaközi együttműködésben és e vízió kommunikálása az Európai Unió vagy az eurózóna jövőjéről szóló nemzetközi vitában. Az említett TTIP kezdeményezése ugyanakkor új rendezőelvet képez az euro-atlanti térség belső viszonyaiban: szükségessé egyszersmind lehetségessé teszi, hogy ne külön Európa- és Amerika-, hanem **egységes euro-atlanti politikában** gondolkozzunk. Euro-atlanti érdekérvényesítésünk sikere jelenleg elsősorban ennek a változásnak a megértésétől és adekvát megközelítésétől függ.

Az euro-atlanti térségben a hazai belpolitikai és gazdaságpolitikai átalakulást számos kritika és nyomásgyakorlás éri, olyan kérdésekben is, amelyekben új szabályozásaink hasonlítanak más EU- és NATO-tagállamokéhoz. A hazánkkal szemben olykor alkalmazott **kettős mérce** nemcsak érdekérvényesítésünk megnehezítése miatt problematikus, hanem azért is, mert **az euro-atlanti térség értékválságáról tanúskodik**: az értékek nem az érdekeket meghatározó, mindenkire egyaránt alkalmazandó mérceként, hanem rövid távú érdekek érvényesítéséhez szelektíven felhasználható érvanyagként kezdenek működni. Ez nem kedvez az euro-atlanti térség belső egységesezésének.

A **globális nyitás** tárgykörén belül különösen hangsúlyosan jelenik meg a „**keleti nyitás**”, amely a **globális nyitáson belül jelöli ki a prioritásos irányt**, és elsősorban ázsiai, kelet-európai, kaukázusi és arab kapcsolataink megerősítését takarja.

A *globális nyitás déli (afrikai és latin-amerikai) dimenziójában* 2012 első felének nagy projektje dél- és közép-amerikai kapcsolataink újraindítása volt a Latin-Amerika Fórum által. A projekt, az eredeti elképzelésnek megfelelően, valóban lendületet adott közép- és főként dél-amerikai kapcsolatainknak, különösen Brazília és Argentína viszonylatában. Egyelőre kevesebb eredményt sikerült elérni Dél-Amerikának abban a három országában, amely szabadkereskedelmi egyezményt kötött az EU-val, de amelyekben az előző kormány idején bezártuk nagykövetségeinket (Chile, Peru és Kolumbia).

A globális nyitás nem csupán külkapcsolataink földrajzi értelemben diverzifikáltabb tájékozódását foglalja magába, hanem azt a növekvő figyelmet és felelősségvállalást is, amelyet a napjainkban a **világ egésze számára komoly kihívást jelentő problémák** iránt tanúsítunk. Ilyen pl. a *klímaváltozás* hatásainak kezelése, a *kibertér* biztonsága, a *sérülékeny országok* ellenálló képességének növelése, *élelmezésbiztonság*, *migráció*, *járványok* megelőzése, a fejlődés *fenntarthatósága*, a *szegénység* és a törékeny államok, illetve a tömegpusztító fegyverek proliferációja jelentette biztonsági veszélyek, vagy a vízkérdés.

E politika egyik fontos eszköze a **nemzetközi fejlesztési együttműködés** (NEFE). Magyarország a korábbi évtizedekben is kiterjedt donortevékenységet folytatott, az EU és az OECD – utóbbi által a világ legfejlettebb országait tömörítő szervezetek – tagjává válva azonban elkötelezte magát, hogy a nemzetközi vállalatokkal összhangban folyamatosan növeli a fejlődő országok megsegítését célzó tevékenységét.

## **1.4. Külkapcsolati rendszerünk aktuális helyzete**

### **1.4.1. A Miniszterelnökség és a szaktárcák külkapcsolati szerepvállalása**

Magyarország kormányzati struktúrájában egyetlen tárca, a *Külügyminisztérium tevékenységének esik fő fókusza a külkapcsolatok tervezésére és intézésére*, de a nem kifejezetten külkapcsolatokkal foglalkozó tárcák és a Miniszterelnökség hatáskörébe tartozó *ágazatoknak is fontos nemzetközi összefüggései* vannak.

## A Miniszterelnökség

- hagyományosan szervezi a **miniszterelnök** nemzetközi kapcsolatait,
- 2012-ben a kormányzati struktúra átszervezése során meghatározó szerepet kapott a **külpolitika és a külgazdaság fő irányainak** kijelölésében,
- 2013 óta a **külgazdaság** és a hozzá tartozó háttérintézmények (így a Nemzeti Külgazdasági Hivatal, továbbiakban: *HITA*, valamint a *gazdasági vegyesbizottságok*) **központi irányítója**.

Mivel ezeknek a feladatainak a Miniszterelnökség viszonylag kis szakapparátusra támaszkodva tesz eleget, a külpolitika fő irányainak eldöntéséhez a szakmai háttér biztosításában, valamint a külkapcsolatok gyakorlati megvalósításában a tárcák külkapcsolati tevékenysége – és ezen belül különösen a Külügyminisztérium működése – továbbra is meghatározó.

## A Nemzetgazdasági Minisztérium

- előterjesztése alapján a Kormány 1109/2012 (IV.12.) kormányhatározattal fogadta el a kétoldalú kapcsolatokra vonatkozó **Külgazdasági Stratégiát**, amely gazdasági külkapcsolataink ágazati és területi diverzifikációját állítja középpontba.
- Az NGM felügyeli szakmailag a külgazdasági szakdiplomata-hálózatot.
- Az NGM továbbra is irányítja **térségi külgazdaság-politikánkat** és ennek intézményi háttérét, a *Kárpát Régió Üzleti Hálózatot*, amely működésének első évében 11 irodát nyitott: ebből Erdélyben négyet (Nagyvárad, Kolozsvár, Székelyudvarhely, Sepsiszentgyörgy), a Vajdaságban kettőt (Szabadka, Újvidék), Szlovákiában kettőt (Dunaszerdahely, Kassa), Horvátországban egyet (Eszék), Szlovéniában egyet (Lendva) és Kárpátalján egyet (Ungvár).
- Az NGM hatáskörébe tartozik a **Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezettel** (OECD) való együttműködés hazai koordinálása és az OECD mellett működő Magyar Állandó Képviselőlet irányítása.
- Fontos külkapcsolati vetületei vannak még az **innovációs politikának**: ennek keretében az NGM felügyeli a Nemzeti Innovációs Hivatalt (továbbiakban: NIH), rajta keresztül a tudományos és technikai (TÉT) szakdiplomata-hálózatot. A NIH felelős a

Kormány nevében a kormányközi bilaterális és multilaterális Tét együttműködési megállapodások és a Tét vegyes-bizottságok kezeléséért.

- Az NGM kezeli mind az EU-n belüli, mind az egyéb kétoldalú (különösen a szomszédságpolitikai) és multilaterális (főként az ENSZ szakosított intézményei, így a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet /ILO/) szervezetekkel összefüggő **foglalkoztatáspolitikai** vonzatú együttműködések.
- Az NGM hatáskörébe tartozik a **pénzügyekkel foglalkozó intézményekkel** való kapcsolattartás.
- Ez a tárca koordinálja az **adóügyekkel kapcsolatos nemzetközi tevékenységet**, különös tekintettel az európai uniós együttműködésre, illetve a kettős adóztatás elkerüléséről szóló és egyéb adóügyi nemzetközi egyezmények szakmai előkészítésére.
- Jelentős külkapcsolati és országimázs-vonzatokkal bír a **turizmus** szakterülete.
- Az NGM **gazdasági tervezéskoordinációs** munkájának külkapcsolati vetülete más országok gazdasági stratégiáinak figyelemmel követése, azok magyarországi adaptálási lehetőségeinek, illetve a magyar kül- és belgazdasági törekvésekre való hatásának vizsgálata.
- Az NGM **rendészeti kompetenciája** a Nemzeti Adó- és Vámhivatal irányítása és felügyelete, amelyek kiemelt feladata a **pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni** küzdelem.

#### A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

- **közlekedéspolitikai** terén a földrajzilag közelebbi területekkel való kapcsolatfejlesztésnek kiemelt jelentőséget tulajdonít. A szomszédos országok tekintetében a fejlesztések két ága: egyrészt a határmenti, lokális *infrastruktúra és tömegközlekedés* fejlesztése (ezt a kormányprogram is hangsúlyozza), másrészt a *nagyobb hálózatok hazánkat és a szomszédos országokat egyaránt érintő részeinek* kérdése, így a közép-európai észak-déli közlekedés, a transzeurópai folyosók, valamint (amit a kormányprogram szintén kiemel) az Európa és Ázsia közötti összeköttetések kérdése.
- Az **energetika külkapcsolati vonatkozásairól** az NFM és a KÜM 2011-ben közös koncepciót dolgozott ki, amely – hasonlóan a Nemzeti Energiastratégiához – az *ellátásbiztonság* és a *kedvező fogyasztói árak* biztosításának kettős célkitűzésére épül, és jelenleg is irányadó. Az *EU politikai vállalásai* szerint meg kell teremteni a közép-

európai országok energetikai függetlenségét, ami összhangban áll nemzeti érdekeinkkel, viszont számos üzleti szereplő törekvéseinek korlátot szab. Mivel az ellátási *források és az energiaszállítási infrastruktúra egyoldalúsága kizárja a versenyhelyzetet*, az EU-n belül Magyarország fizeti Oroszországnak a második legmagasabb árat a hosszú távú gázellátási szerződések alapján. Az utóbbi évek sikere a gázszállítási összeköttetés (*interkonnektor*) megteremtése (az egyedüli Szlovénia kivételével) összes szomszédunkkal, valamint *stratégiai energetikai vállalatok* (MOL, EON) magyar állami tulajdonba kerülése.

### A Vidékfejlesztési Minisztérium

- A nemzeti természeti erőforrásoknak a jövő nemzedékek számára való megőrzése perspektívájából együttesen kezeli két fő tevékenységi területét, a mezőgazdaságot és a környezetügyet, és ennek jegyében azok nemzetközi vonatkozásainak kezelésére közös hálózatot alakított ki a *mezőgazdasági attasék* ökodiplomáciai hatáskörökkel való felruházása által.
- A tárca **mezőgazdasági** hatáskörének nemzetközi vonzatairól 2011-ben közös KÜM-VM koncepció született, amelynek összefoglalása a KÜM stratégiai dokumentumában is helyet kapott. A közös koncepció az agrárkültúrát legfontosabb elemeit a magyar agrárexportban, mezőgazdaságunk tisztasága (GMO-mentesség) és erőforrásai védelmében, a beruházásvonzásban és beruházáskontrollban, a technológiaexport és tudományos együttműködés támogatásban, valamint a világelelmezési kérdésekben való magyar megjelenésben jelölte meg. Utóbbi egyik legfontosabb szervezeti vetülete az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO), amelynek több kapacitását (nemzetközi szolgáltató központját, valamint európai és ázsiai regionális szervezetét) sikerült az utóbbi években hazánkba vonzani. Külképviselőink jelzései szerint a mezőgazdaság és azon belül különösen a technológiafejlesztés egyike azoknak az ágazatoknak, amelyek vonatkozásában különösen nagy érdeklődés mutatkozik hazánk iránt nemzetközi partnereink (különösen a feltörekvő gazdaságok) részéről.
- A VM **környezetügyi** hatáskörének nemzetközi összefüggéseiről a KÜM stratégiai dokumentuma háttéranyagaként szintén közös koncepciót készített a két tárca. Lényege, hogy a tárca környezetügyi tevékenységének nagy része nemzetközi összefüggésekben történik.

- **Környezetipari és vízipari kapacitásaink** nemzetközi viszonylatban jelentősek, ám külpiaci érvényesülésüket megnehezíti az ezzel foglalkozó vállalkozásaink tőkehiánya és nemzetközi kapcsolatrendszerük hiányosságai.
- A VM 2011-ben a határon túli magyar szervezetekkel közösen **Kárpát-medencei Vidékfejlesztési Stratégiát** dolgozott ki, amely egyaránt célozza meg a szomszédos országokkal, valamint a bennük élő magyar közösségekkel való mezőgazdasági és környezetügyi **együtműködést**.

A kulturális diplomácia, amely a gazdaság mellett külkapcsolataink kiemelt területe

- **három tárca**, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) és a Külügyminisztérium (KÜM) hatáskörei között oszlik meg, munkamegosztásuk a **három miniszter között egyeztetett együtműködésen** nyugszik.
- A KIM hatáskörébe tartozik kulturális diplomáciánk egyik legfontosabb és a kulturális diplomácia intézményrendszerén belül a legjelentősebb, bár így is igen behatárolt forrásokból működő intézménycsoportjának: a **Balassi Intézetnek** és általa működtetett *külföldi magyar intézeteknek*, valamint **kulturális és oktatási szakdiplomataink munkájának a hivatali felügyelete**.
- A KÜM-KIM-EMMI közötti háromoldalú együttes utasítás alapján az EMMI hatáskörébe is tartozik a **kulturális és oktatási szakdiplomataik szakmai irányítása**.
- Az EMMI feladata a **kétoldalú kulturális egyezmények és munkatervek** gondozása és végrehajtása.
- Az EMMI-re a Külügyminisztériummal együttműködésben fontos feladatok hárulnak hazánknak a **nemzetközi kultúrpolitikai hatáskörökkel is rendelkező szervezetekben** (UNESCO, Európa Tanács) való képviselete, valamint a V4 kulturális együttműködése terén.
- A hazai **oktatási** lehetőségek piaci hasznosítása érdekében létrejött a Balassi Intézeten belül a „Nemzeti Kiválóság – Campus Hungary” program, aminek feladata a magyar felsőoktatás külföldi imázsának erősítése és – ennek részeként – a külföldi oktatási vásárokon való magyar részvétel biztosítása. A program szakmai tartalma az EMMI hatáskörét is érinti.
- A **Külügyminisztérium** – egyetértésben a külföldre irányuló kommunikációért felelős tárcával – a programok prioritásrendszerében az országkép promócióját, mint



elsődleges célt határozta meg. A tárca által finanszírozott illetve társfinanszírozott programok a hazai befektetői, agrár- és turisztikai környezetet kulturális értékeinkbe ágyazva népszerűsítették. Így a Külügyminisztérium szervezésében valósult meg többek között a Wallenberg-év, a Magyar-Olasz Kulturális évad, hazánk részvétele a kassai Európai Kulturális Főváros projektben és a shanghaji Hudec-émlékszoba megnyitása.

#### A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

- Közjogi értelemben külkapcsolataink tárgykörébe tartozik Magyarország és a világ más országaiban – köztük legnagyobb számban a hazánkkal szomszédos országokban – élő magyar közösségek kapcsolata, a velük való együttműködés kérdései és mindezek hazai kommunikációja (továbbiakban: **nemzetpolitika**), amelynek központi szerve a *miniszterelnök-helyettes* irányítása alá tartozó, de a KIM szervezetébe illeszkedő Nemzetpolitikai Államtitkárság. Mindamellett, saját ágazati hatásköréhez kapcsolódóan több másik tárca is végez nemzetpolitikai munkát, amelyeket a *Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság* koordinál. A nemzetpolitikában megkülönböztethető egyrészt a *közösségeikkel*, mint nem állami tényezőkkel fenntartott kapcsolat, másrészt jogi helyzetük és velük való kapcsolataink megjelenése szomszédosági *államközi kapcsolatainkban*, valamint *nemzetközi és integrációs szervezetekben*. Ez utóbbit nevezzük nemzetpolitikai diplomáciának, amely nagyobb részt a KÜM szervezeti keretei között jelentkezik.
- **Igazságügyi** hatáskörében a KIM szakmai kapcsolatot tart más országok igazságügyi szerveivel és nemzetközi fórumokkal, elvégzi a nemzetközi jogsegéllyel, valamint kiadatási ügyekkel kapcsolatban rá háruló feladatokat. Az igazságügyi terület közvetett, de fontos külkapcsolati relevanciája, hogy a hazai jogszabályok, amelyek tervezetét a kormányzaton belül jogtechnikai szempontból általában a KIM készíti elő, döntően befolyásolják *nemzetközi partnereink hazai kapcsolódási pontjainak alakulását*, és ezért a hazánkkal való szakmai és politikai kapcsolatépítési lehetőségeket, illetve *hazánk nemzetközi imázsát*.
- Nagy nemzetközi relevanciája van a tárca **emberjogi tevékenységének**, amelyek témájában tárcaközi munkacsoport is működik.
- **Közigazgatási** hatásköre keretében a KIM tanulmányozza más országok közigazgatási rendszereit, és igény szerint megismerteti külföldi partnerekkel a magyar rendszert. Ez

utóbbi a nemzetközi fejlesztési együttműködés keretében is alkalmazható tevékenység. A KIM felügyeli a kormányzat kapcsolatait a területi önkormányzatokkal, aminek külkapcsolati relevanciáját a *területi önkormányzatok nemzetközi kapcsolattartása* (testvértelepülési, testvérregionális kapcsolatai) adják.

- A nem katonai képességeket is felvonultató nemzetközi polgári válságkezelési misszióink tevékenységéhez a **civil közigazgatási, jogállamiság-építő** területek kapcsán a KIM saját eszközrendszerével is jelentős hozzájárulást képes biztosítani.

#### Az Emberi Erőforrások Minisztériuma

- Egységes minisztériumi keretben jeleníti meg mindazokat a kormányzati szakterületeket, amelyek az emberek és ezen keresztül az emberi erőforrások védelmére, fejlesztésére és a bennük rejlő képességek felszínre hozására irányulnak. A minisztérium arra törekszik, hogy ez az egységes szemlélet jelenjen meg külkapcsolatainkban is.
- A **szociális ágazat** a bilaterális találkozók, illetve a nemzetközi szervezetek munkájában való részvétel során az egyes korosztályokra, illetve célcsoportokra vonatkozó álláspontját különösen a **családpolitika** tágabb célrendszerének figyelembe vételével alakítja ki. A *fogyatékossgal* élő, illetve a megváltozott munkaképességű személyek támogatásának egyik kiemelt témaköre munkaerőpiaci integrációjuk előmozdítása és az ezt segítő tranzitfoglalkoztatás fejlesztése. Az ágazat részt vesz többek között az Európa Tanács, az ENSZ, az OECD, az ILO, és a Nemzetközi Egészségügyi Szervezet (WHO) munkájában.
- Az **egészségügyi** biztonság a hagyományos területeken (közegészségügy, járványügy) túl kiterjed a bioterrorizmussal, illetve a veszélyes anyagok kibocsátásával kapcsolatos egészségügyi feladatokra. Ezzel kapcsolatban az EMMI részt vesz az Egészségügyi Világszervezet (WHO) tevékenységében, illetve a NATO Egészségügyi Kiválósági Központjának munkájában. Szintén kiemelten fontos témakör a *klímaváltozás* egészségügyi következményeire történő felkészülés
- A **társadalmi felzárkózási** ágazat uniós dimenzióban a szegénység elleni küzdelem vonatkozásában vesz részt a Külügyminisztériummal való koordinációban, kiterjedt nemzetközi kapcsolatokat csak a roma ügy területén ápol. A *romák helyzetével* kapcsolatban fontos a nemzetközi közvélemény hiteles tájékoztatása problémáinkról és azok megoldásáért tett erőfeszítéseinkről.

- Az **egyházakkal való kapcsolattartás** szorosan összefügg a vallásdiplomácia kérdéseivel. Fontos terület a *vallásközi és felekezeti párbeszéd* és a *vallásszabadság* kérdése, mely a kulturális sokszínűségben belül a vallási sokszínűséget emeli ki. A határon túli magyar egyházakkal való kapcsolatnak identitásőrző szerepe van. Az EMMI biztosítja a vegyesbizottságokban (magyar-szerb, magyar-horvát, magyar-román, magyar-szentszéki) az egyházi ügyek képviseletét.
- A hazai **nemzetiségekkel kapcsolatos politika** külkapcsolati vonatkozása az anyaországaikkal fenntartott kisebbségpolitikai együttműködés, a hazai kisebbségi jogok érvényesülése kérdéseinek, valamint a magyar kisebbségjogi modell megjelenése nemzetközi fórumokon.
- A **sportpolitika** nemzetközi vonatkozása többek között, hogy az első sportmunkaterv EU-elnökségünk ideje alatt került elfogadásra. Az ebben szereplő prioritások határozzák meg az EU irányában a sport szakmapolitikai témákat. A Nemzeti Biztonsági Stratégiában a sport több területen is megjelenik a bűnözés, a dopping és a szervezett bűnözés kérdéskörökben.

#### A Belügyminisztérium

- **Idegenrendészet** terén a BM különösen fontos nemzetközi vonatkozásokkal is bíró feladatokat lát el a *vízumok és a tartózkodási engedélyek* kiadásában és a *honosítási folyamatban* való szerepvállalása által.
- **Határrendészet és integrált határigazgatás:** különösen a szomszédos országokkal folytatott együttműködésünk, valamint – schengeni tagságunk miatt – EU-s szerepvállalásunk tekintetében meghatározó terület, amely erőteljes és kötelező uniós (schengeni) szabályozás alá esik. A határellenőrzés helyzetét folyamatos figyelemmel kísérendő a minisztérium koordinálásában tárcaközi *Határellenőrzési Munkacsoport* működik. Különösen a kishatárforgalomnak kiemelt nemzetpolitikai jelentősége van.
- A BM nemzetközi kapcsolatainak meghatározó részét képezi a **szervezett bűnözés és terrorizmus elleni nemzetközi együttműködés**, valamint általában véve a bűnözésre vonatkozó nemzetközi *adatcsere*. Ezen a területen fontos diplomáciai eszközként szolgálnak a szervezett bűnözés elleni *vegyesbizottságok*.
- A BM twinningprojektek formájában **tapasztalatátadást** biztosít EU-tagjelölt országok számára, és a nemzetközi fejlesztési együttműködés keretében képes tapasztalatátadásra más államoknak is.

- A BM ellátja az ENSZ (UNHCR, UNODC), a NATO, az Európa Tanács és más **multilaterális fórumokban** (pl. EBESZ, IOM, ICMPD, SELEC) való részvételünkből adódó belügyi feladatokat.

A **nemzetközi fejlesztési együttműködési** területen is lehetőség van rendvédelmi és polgári védelmi tapasztalatok átadására. Jelentős és az országhépet pozitívan befolyásoló potenciál rejlik a nemzetközi **humanitárius és katasztrófa**-segítségnyújtásban, így az Európai Közösség Humanitárius Irodája (ECHO) és az ENSZ Humanitárius Koordinációs Irodája (OCHA).

#### A Honvédelmi Minisztérium

- azánk nemzeti érdekeinek érvényesítéséhez és ezen belül különösen az ország biztonsága erősítéséhez a regionális és nemzetközi szervezetekben való szerepvállalással, valamint bilaterális katonai kapcsolatokon keresztül járul hozzá.
- Gondoskodik az ország szuverenitásának védelméről, valamint hozzájárul nemzetközi szervezetek (kiemelten a NATO és az EU) műveleteihez.
- A Magyar Honvédség és rajta keresztül Magyarország NATO-n belüli láthatóságát jelentősen növeli a pápai bázissal működő *Stratégiai Légiszállítási Képesség (SAC)*, valamint a budapesti székhelyű *NATO Egészségügyi és Kiválósági Központ*.
- A képességek fenntartásának és fejlesztésük nemzetközi vetületét képzik a **hadipari** kapcsolatok, valamint képességeink nemzetközi együttműködésben történő fejlesztése.
- Hatáskörei nemzetközi vonatkozásainak ellátása érdekében a HM irányítja két és többoldalú **katonai szakdiplomáciánkat**.
- A HM tevékenysége **szimbolikus szférájának** fontos nemzetközi vetülete a hadisírokról való gondoskodás, amelynek színvonala hozzájárul nemzetközi katonai presztízshöz.h

#### **1.4.2. A Külügyminisztérium szerepe és helyzete**

A Külügyminisztérium elsődleges funkcióját a KÜM stratégiai dokumentuma abban jelölte meg, hogy a rendelkezésére álló eszközrendszer (tehát elsősorban a külképviseleti hálózat)

útján nemzetközi vonatkozásban **segítse a kormány ágazati stratégiáinak megvalósítását.** Ennek érdekében a Külügyminisztérium:

- *irányítja a külképviseleti hálózatot,*
- feldolgozza, és az államigazgatásban szétosztja a *diplomáciai jelentőmunkából* származó információkat,
- *koordinálja hazánk külpolitikáját,*
- gondoskodik a *konzuli szolgálat* működtetéséről,
- a hagyományos diplomáciai munkán túlmenően kiemelkedő szerep hárul a tárcára a kormány *nemzetpolitikai stratégiájának* végrehajtásában s ennek részeként az *egyszerűsített honosításban,*
- a tárca lényegében teljes tevékenysége része az *országkép alakításának,* így az ezzel kapcsolatos kormánypolitika megvalósításának is. A magyar külképviseletek közül számos misszió az utóbbi években kiemelkedő eredményeket ért el a kulturális és tudományos eredmények nemzetközi prezentálásában.

#### **1.4.2.1. A Külügyminisztérium kapacitásai**

A Külügyminisztérium gazdálkodása a XXI. század eddigi részében fokozatosan szűkülő források felhasználásával történt. Ezért a külügyi igazgatási tevékenység színvonalának fenntartása rendkívüli erőfeszítések mellett, túlterhelt személyi állománnyal és (különösen az ingatlanok tekintetében) romló infrastrukturális feltételek mellett zajlik.

Jelenleg 105 külképviseletünk van a világban, ebből 74 nagykövetség 17 főkonzulátus és 15 egyéb képviselő. Ez a szám hazánk méretéhez képest látszólag ambiciózus: hasonló méretű országok több esetben valamivel kisebb számú képviselőt tartanak fenn. A számok pontos értékeléséhez azonban figyelembe kell venni, hogy egyes diplomáciai központokban nagykövetségünk és nemzetközi, valamint integrációs szervezetekhez akkreditált képviselőink külön külképviseletként működnek. Emellett, sajátos történelmi helyzetünkől eredően, a határon túli magyarok nagy száma bizonyos régiókban főkonzulátus fenntartását teszi szükségessé.

#### 1.4.2.2. A Külügyminisztérium és a szaktárcák együttműködése

Hazánk külkapcsolatait, de a szűkebb értelemben vett **külpolitikát sem szabályozza olyan külkapcsolati vagy külpolitikai törvény, amely irányadó lehetne** a külkapcsolatoknak a kormányzás egészén belül elfoglalt helye – és ennek nyomán a KÜM és a szaktárcák együttműködése – tekintetében. Így mindezt a jogrend különböző pontjain fellelhető jogszabályi helyek és együttes miniszteri utasítások mellett nagy mértékben **ad-hoc jellegű döntések** és a tárcák közötti kapcsolatok alakítják. Ez alól **kivételt képeznek az uniós politikák**, amelyek kapcsán fejlett egyeztető mechanizmus köti össze a tárcákat, és minden ágazatnak megvan a KÜM oldalán saját EU-politikai kapcsolódási pontja.

#### 1.4.3. EU-politikai koordinációs rendszerünk

##### 1.4.3.1. Az uniós ügyek magyarországi intézésének szervezeti és eljárási rendje, alapelvei

Az elsődleges elv a **miniszteri felelősség**. Ennek lényege, hogy nincs olyan „szuperközpont”, amely uniós ügyekben átvinné a szakminisztériumok feladat- és hatáskörét. Minden tárca és minden miniszter a maga területén felel az uniós politikák nyomon követéséért, a magyar álláspont tervezetének kialakításáért, annak egyeztetéséért és jóváhagyatásáért, képviseléséért. Ugyancsak az ő feladata az adott közösségi vívmányhoz kapcsolódó hazai teendők ellátása: a jogharmonizáció, az intézményfejlesztés, a szociális partnerekkel vagy szakmai szervezetekkel való konzultáció és együttműködés. Szükséges azonban az uniós ügyek **egyközpontú kormányzati koordinációja** is annak érdekében, hogy

- a nemzeti érdek meghatározása és képviselése összehangoltan történjen;
- a horizontális érdek ne válhasson szektorális szempontok áldozatává;
- az EU minden intézményében és azok minden szintjén összehangolt és konzisztens módon történjen a magyar álláspont képviselése.

**A horizontális koordinációt a Külügyminisztérium látja el**, az EU Államtitkárság szektorsemleges módon követi és hangolja össze az uniós ügyekhez kapcsolódó kormányzati tevékenységet. Az egyes szakterületekért felelős koordinátorok folyamatosan együttműködnek a szaktárcákkal és hazánk EU melletti Állandó Képviselével.

***Az egycsatornás és egységes álláspont-képviselet elve*** olyan koordinációs rendszert feltételez, amelyben biztosítható, hogy Magyarországnak egységes Európa-politikája legyen, és azt összehangoltan képviselje a kormányzat mindenhol és minden szinten. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az álláspontok kialakításának folyamatára a téma szakértői mellett minden más szakterületnek és a horizontális érdekeket képviselő vezetésnek is rálátása van.

#### **1.4.3.2. Az uniós ügyek koordinációjának intézményi keretei**

A *külgügyminiszter* felel az uniós politikákból eredő és az uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért, ennek körében többek között javaslatot tesz a Kormány Európa-politikájának kereteire és fő irányaira. Irányítja az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését. Összehangolja a Kormánynak az európai uniós intézmények kormányzati részvétellel működő döntéshozó, döntés-előkészítő eljárásaiban képviselendő tárgyalási álláspontjait, részt vesz azok kialakításában és közreműködik a magyar érdekek érvényesítésében. Képviseli a Kormányt az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa ülésein, valamint ellátja az Európai Tanács üléseinek előkészítését. Irányítja az Állandó Képviselet munkáját. Összehangolja a Kormány és az Országgyűlés európai ügyekkel kapcsolatos együttműködéséből fakadó feladatok, illetve az EP-vel összefüggő feladatok ellátását. A közigazgatási és igazságügyi miniszter bevonásával ellátja Magyarország képviseletét a kötelezettségzegési eljárásokban. Gondoskodik az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati koordinációs rendszer működtetéséről. Az uniós ügyek intézéséhez és napi szintű kormányzati koordinációjához kapcsolódó tárcaközi egyeztetések fóruma az *EU Koordinációs Tárcaközi Bizottság* (EKTB).

#### **1.4.3.3. Az uniós ügyek koordinációjának tárcaközi mechanizmusa és döntési szintjei**

*Az EKTB:* AZ EKTB az a szerv, amely felel a magyar álláspontok, azaz mandátumok elkészítéséért és gondoskodik azok elfogadásáról. Tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkárai, valamint egyéb

központi államizgatási szervek (pl. KSH, Országos Atomenergia Hivatal) vezető beosztású tisztviselői. Az EKTB főszabály szerint hetente (keddenként) ülésezik, és előkészíti a magyar tárgyalási álláspontokat a COREPER és a Tanács, illetve az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok üléseire, valamint áttekinti az uniós tagsággal kapcsolatos aktuális kérdéseket.

*Az Állandó Képviselő (AK):* A tagállami működés fontos intézménye az Állandó Képviselő, amely a magyar kormányzat és közigazgatás „brüsszeli lába”, szervesen illeszkedik az uniós ügyek kezelésének „fővárosi” kormányzati struktúrájába. Az Állandó Képviselőnek kiemelt szerepe van a magyar tárgyalási álláspontok kialakításában és képviselésében. Az Állandó Képviselő folyamatos szakmai kapcsolatban áll a kormányzati szervekkel; részt vesz az EKTB üléseinek előkészítésében és az EKTB szakértői csoportok munkájában; a brüsszeli „hangulat” és információk ismeretében hozzájárul a döntések előkészítéséhez és meghozatalához. Az Állandó Képviselőt a külügyminiszter irányítja. A szakmai irányítás komplexebb módon valósul meg, hiszen ebben a külügyminiszternek és a szakminisztereknek feladat- és hatáskörüknek megfelelő szerep és felelősség jut. Az ÁK-n a Külügyminisztérium diplomatai mellett ugyanis ún. szakdiplomata is dolgoznak, akik saját anyaminisztériumuknak is felelősek.

#### **1.4.3.4. A Kormány és az Országgyűlés EU-politikai együttműködése**

Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködését az Országgyűlésről szóló törvény szabályozza. Ez rendezi a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti parlamenti ellenőrzés, az egyeztetés és a tájékoztatás kérdéseit. Ezeket a jogköröket az Országgyűlés bizottságai, elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága útján gyakorolja.

Az Országgyűlés – a törvény által szabályozott egyeztetési eljáráson kívül is – bármely uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt állásponttól, továbbá bármikor élhet az általános parlamenti eszközeivel (pl. kérdés, interpelláció) is.

Az Országgyűlés az uniós tervezetekkel, illetve az azokra vonatkozó kormányzati álláspontokkal kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el, megjelölve az általa érvényesítendőnek tartott szempontokat. A parlamenti ellenőrzés és befolyásolás fontos eleme, hogy a Kormánynak tájékoztatási kötelezettsége van azokra az uniós tervezetekre vonatkozó eljárásokról, ahol az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el.



## 2. Jövőkép

Az ágazatok hatékony külkapcsolati együttműködéséhez szükséges, hogy a tárcák közös külkapcsolati jövőképpel rendelkezzenek, azaz egyformán értelmezzék a kormányprogramból következő elvi alapokat és ezek alapján közös külkapcsolati célokat határozzanak meg. Mindkettővel kapcsolatban a kormányzati szándékokat alapvetően meghatározzák a Kormány, illetve az egyes kormányszervek korábban elfogadott vagy készülő stratégiai tervdokumentumai, amelyek kormányprogramból, mint alap-tervdokumentumból indulnak ki, és az Alaptörvény összefüggésében értelmezendők.

### 2.1. A jövőkép elemeit tartalmazó stratégiai tervdokumentumok

A Külkapcsolati Stratégia cselekvési irányainak legfőbb kiindulópontjai: a kormányprogram, hazánk Alaptörvénye, a KÜM stratégiai dokumentuma, valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia.

- A *Kormányprogram* külkapcsolati részéről számot adtunk feljebb, a Bevezetés „Kiindulópont” kezdetű, első bekezdésében: a világgazdasági nyitásban és ennek részeként a kelet-ázsiai fejlődésben rejlő lehetőségek kihasználása szándékáról, az Ázsia felé vezető útvonalak korszerűsítésének szükségességéről, valamint a regionális gazdasági együttműködés célkitűzéséről.
- *Alaptörvényünk* további célokat határoz meg külkapcsolataink számára. Ide sorolhatjuk az Alapvetések című bevezető rész D) cikkét, amely definiálja Magyarország felelősségviselését a **külhoni magyarságért**, valamint az európai integrációs szerepvállalásunkat rögzítő E) cikket. Kifejezetten a külkapcsolatoknak mutat irányt a Q) cikkel, amely szerint: **„Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”** Az Alaptörvény Q) cikke továbbá kimondja a nemzetközi és a nemzeti jog összhangját, és vázolja a nemzetközi jognak a magyar jogban való megjelenése módzatait. A kormányprogram külkapcsolati iránymutatásának gazdasági hangsúlya

mellé tehát az Alaptörvény három másik ágazati területet: a nemzeti összetartozás kérdéskörét, a biztonságpolitikát és a fenntartható fejlődést állítja.

- **A Külügyminisztérium „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” című stratégiai dokumentuma, amelyre a fentiekben többször hivatkoztunk (KÜM stratégiai dokumentum), a Külkapcsolati Stratégia integráns részének tekintendő.** A Külkapcsolati Stratégia e dokumentum célkitűzéseinek gyakorlatba ültetését hivatott segíteni, különös tekintettel a **kormányzati ágazatok külkapcsolati vonatkozásainak** megvalósítására, ami a KÜM stratégiai dokumentumának egyik központi eleme.
- A Nemzeti Biztonsági Stratégia hazánk, régióink és a világ biztonságának ágazati összefüggéseire hívja fel a figyelmet, **az ágazatoknak a biztonság érdekében való együttműködése** számára fogalmazva meg célkitűzéseket. A stratégia tematikája ilyen módon külkapcsolataink egyik alkotmányos prioritását fejt ki részletekben.

A KÜM stratégiai dokumentumán és a Nemzeti Biztonsági Stratégián kívül további stratégiai tervdokumentumok bontják le cselekvési tervvé a Kormányprogram és az Alaptörvény külkapcsolati célkitűzéseit:

- A kormányprogram külkapcsolati vonatkozású mondatainak gazdasági hangsúlyát elsősorban a 2012-ben elfogadott Külgazdasági Stratégia ülteti gyakorlatba, amelynek vezérmotívuma a „keleti nyitás és nyugati tartás”, tehát **külgazdasági kapcsolataink földrajzi és ágazati diverzifikációjának** célkitűzése a meglévő kapcsolatok megőrzése mellett. A Külgazdasági Stratégia kiemelten foglalkozik szűkebb térségünkkel, valamint a „keleti nyitás/erősítés” célterületeivel (Ázsia, posztsovjeter térség, Öböl-térség), de kitér a globális nyitás további irányaira, így Afrikával és Latin-Amerikával kapcsolatos külgazdasági céljainkra is.
- A Külgazdasági Stratégia szomszédságpolitikai vetületének tekinthető a Wekerle-terv, amely a **Kárpát-medencei gazdasági térre** vonatkozó elképzelést részletezi. A két dokumentum egymás összefüggésében értelmezhető.
- Nemzeti energiastratégiánk a hazai energiaellátás fontos nemzetközi összefüggésekkel bíró, hosszú távú fenntarthatóságát, biztonságát és gazdasági versenyképességét biztosítja. Az elsődleges nemzeti érdekeket szolgálva **garantálja az ellátásbiztonságot, figyelembe veszi a legkisebb költség elvét, érvényesíti a környezeti szempontokat**, és lehetővé teszi, hogy hazánk nemzetközi súlyának és

erőforrásai mértékének megfelelő arányban hozzájárulhasson a globális problémák megoldásához.

- A külkapcsolatok gazdasági hangsúlyának megvalósításához fontos hozzájárulást biztosít a *Nemzeti Vidékstratégia* 8.3 fejezete is, amely kimondja, hogy **„a környezet-, agrár- és vidékpolitikai kérdések az ország nemzetközi kapcsolatrendszerének fontos területét kell, hogy képezzék a jövőben”**. A külkapcsolati fejezet kiemelten foglalkozik a vidékfejlesztés uniós és Kárpát-medencei összefüggéseivel, valamint az agrárdiplomácia feladataival. A Vidékstratégia szomszédságpolitikai és nemzetpolitikai vonatkozásait tovább részletezi a *Kárpát-medencei Vidékfejlesztési Stratégia* című dokumentum.
- Az Alaptörvényben a külkapcsolatok számára rögzített fenntartható fejlődési prioritást a *Fenntarthatóság felé való átmenet nemzeti koncepciója (Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia)* analizálja, amelynek elfogadása a Külkapcsolati Stratégia kidolgozásával egyidejűleg zajlik. A stratégia határok feletti, össznemzeti perspektívából tekint a fenntarthatóság kérdéseire. Kifejezetten külkapcsolatokkal a fenntartható fejlődésre vonatkozó uniós és nemzetközi kötelezettségvállalásaink összefüggésében foglalkozik. Külkapcsolati relevanciája mindamelletts elsősorban abban rejlik, hogy a humán, társadalmi, természeti és gazdasági *erőforrások fenntarthatóságának* kérdéseit áttekintve, **meghatározza azokat az értékeinket, amelyek védelme a jelenlegi globális feltételek között külkapcsolataink legfontosabb feladatának tekinthető.**
- A nemzetpolitikai alkotmányos prioritás nyomán a Magyar Állandó Értekezlet a *Nemzetpolitika Stratégiai Kerete* című dokumentumban fogalmazott meg részletes célkitűzéseket, ágazati bontásban is áttekintve a **magyar-magyar kapcsolatok** terén teendőket.
- A *Nemzeti Katonai Stratégia* célja, hogy a felsőbb szintű dokumentumokban lefektetett elvek alapján kijelölje azokat a stratégiai szintű **célkitűzéseket, irányokat, eszközöket és forrásokat, amelyek révén a Magyar Honvédség teljesítheti küldetését.** A stratégia a Magyar Honvédség megújításának egyik fontos eszköze; közép- és hosszú távú iránymutatást nyújt a Magyar Honvédség számára, meghatározva az ország védelmében és érdekeinek érvényesítésében betöltött szerepét. A stratégia ennek érdekében kijelöli a haderő alkalmazásának és fenntartásának fő elveit, fejlesztésének irányait, meghatározza azokat a célokat és

eszközöket, amelyek révén a Magyar Honvédség korszerű, rugalmasan és hatékonyan alkalmazható képességekkel, kiegyensúlyozott struktúrával rendelkező haderővé válik.

## 2.2. Külkapcsolataink alakításának elvei

### 2.2.1. Külkapcsolataink általános elvei

**Külkapcsolataink belső meghatározottsága:** A külkapcsolatok következnek a belső (fejlesztési, gazdasági, társadalmi) szükségletekből és célokból, és nem a belső politikák a külpolitikából. Ez azt is magába foglalja, hogy a *külkapcsolatok feladata felmérni és jelezni a belső politikák nemzetközi mozgásterét* (azaz segíteni a döntések előtti külpolitikai „költség-haszon” elemzést.)

**Külpolitikai „költség-haszon” elemzés:** Minden döntésnél mérlegelni kell várható külpolitikai „árát” (vagy hozadékát) és akár külkapcsolatainkban, akár a hazai fejlődésben jelentkező hasznát. Arra kell törekedni, hogy *minél kisebb külpolitikai „költséggel” minél nagyobb eredményt érjünk el* állampolgáraink és a magyar állampolgársággal nem rendelkező magyarok biztonsága, jóléte, szabadsága és méltósága, illetve nemzeti közösségünk átörökítése terén.

**Az ágazatok egymásra utaltsága:** Külkapcsolataink alakítása során az ágazatok egymásra utaltak, mert csak egy sikeres ország ágazatai lehetnek tartósan sikeresek; azaz minden ágazat akkor lehet tartósan sikeres, ha a többi is *az*. Ezért az ágazatok külkapcsolati érdekeinek esetleges ütközésekor *nem a lobbierőn, hanem a nemzeti érdekek teljességét figyelembe vevő egyeztetésen* kell múlnia, hogy külpolitikánkban melyik érdek jelenjen meg hangsúlyosabban.

**Külkapcsolataink felelősségi köre:** Külkapcsolataink alakításánál mindenekelőtt a *magyar állampolgárokért és a külhoni magyarságért* vagyunk felelősek. Ugyanakkor Alaptörvényünkben és nemzetközi kötelezettségeinkben (így különösen szövetségi státusunkból és a nemzetközi közösségben betöltött tagságunkból) kiindulva számon kell tartanunk *szövetségeseink* állampolgáraiért, valamint – még külsőbb körként – a *nemzetközi közösség* minden tagjának állampolgáraiért való részleges, közvetett felelősségünket.

**A nemzetek egyenlősége:** Minden döntésünkben abból indulunk ki, hogy amire bármely (hazánkkal azonos kötelezettségeket vállaló) nemzetnek joga van, az tőlünk sem vitatható el, és – következésképpen – amit magunknak igénylünk, arra mindenki jogát elismerjük.

**Értékelvű külpolitika:** Külkapcsolati törekvéseinket hazánk politikai értékrendje határozza meg. Ez nem azt jelenti, hogy a hazánkétól eltérő értékrendű hatalmakkal való együttműködéstől elzárkózunk, hanem azt, hogy *érdekeinket értékeink alapján – azaz nem esetlegesen, vagy érdekcsoportok nyomása alatt – határozzuk meg.* Értékeinket a hazánk által részes félként aláírt, legfontosabb nemzetközi dokumentumok (így különösen az ENSZ Alapokmánya, az Európai Unióról szóló Szerződés és az Észak-Atlanti Szerződés), valamint ezekkel összhangban álló Alaptörvényünk foglalja össze. Külkapcsolataink értékalapja már csak azért is fontos, mert a fenti helyzetelemzés szerint a világ kis- és közepes méretű országai közé tartozva hazánk a világrend és az európai integráció értékalapjainak megőrzésében és következetes érvényesülésében érdekelt.

### **2.2.2. EU-politikai elveink**

**Az eddigi vívmányok megőrzése:** Az Európai Unió szerves fejlődés révén olyan rendszert alakított ki, amely képes biztosítani a közjót földrajzilag, társadalmilag nagymértékben különböző országok számára. Az EU jelenlegi rendszere garanciákat nyújt arra, hogy idővel a kevésbé fejlett tagállamok felzárkózzanak a fejlettebbekhez. Ez volt csatlakozásunk legfőbb célkitűzése. Ezért ezeket a vívmányokat, *a szolidaritáson és egyenlőségen alapuló eredményeket* minden döntésben, minden politikában érvényesítenünk kell.

**Egyenrangú tagság megvalósítása, egyenlő elbánás biztosítása:** Megoldást kell találni arra, hogy a régi és új tagállamok közötti mindenféle különbségtétel megszűnjön. Törekednünk kell az EU-n belüli különböző *országcsoportok közötti törésvonalak mélyülésének elkerülésére* (ilyen kérdéseket vet fel az euróövezeten belüli szorosabb együttműködés, a közös agrárpolitika vagy a regionális politika reformja, költségvetési felülvizsgálat, a pénzügyi rendszer újraszabályozása). Nem épülhetnek olyan falak az EU-n belül, amelyek tartósan kizárják a tagállamok egy csoportját az együttműködésből.

**A külső és belső célok szintetizálása:** Törekedni kell arra, hogy a Magyarországot és a magyar társadalmat leginkább érintő aktuális kérdésekre uniós szinten is találjunk válaszokat. A külső és belső célrendszer szinkronja biztosíthatja csak, hogy Magyarország sikeres legyen

az Európai Unióban, hogy azokat az elvárásokat, amelyeket csatlakozásunkkor megfogalmaztunk és reméltünk, megvalósítsuk.

**Nemzetpolitikai célkitűzéseink képviselése az EU-ban:** A kormány világos nemzetpolitikai elképzelésekkel rendelkezik. Ez adja meg a keretet uniós tevékenységünk során is, a végső cél az, hogy a magyar nemzet erősödjön és egységesüljön. *A nemzetpolitikai célkitűzéseknek ezért az uniós politikánkban is tükröződni kell, nem lehet a két területet külön kezelni, főleg pedig az egyiket a másik rovására előtérbe helyezni.*

**Az európai társadalmi modell megerősítése és értékeink érvényre juttatása:** A XXI. század olyan kihívásokkal köszöntött ránk, melyek már az európai társadalmi modell túlélését veszélyeztetik. Az Unió nemcsak érdek-, hanem értékközösség is egyben. A szociális piacgazdaság előmozdításához értékeink nyílt vállalásán keresztül vezet az út. Közös értékeink és elveink érvényre juttatását nem lehet mérlegelés tárgyává tenni: *mindenfajta kettős mérce kizárásával fel kell tehát ruházni az Európai Uniót olyan eszközökkel, hogy tagállamait folyamatosan az értékek képviselétére és az alapelvek betartására készítse.* Figyelemmel kell kísérjünk az ezen célok megvalósítására vonatkozó tagállami és intézményi kezdeményezéseket, ill. adott esetben saját kezdeményezéseket kell tennünk.

## Rövidítések feloldása

- AK – Állandó Képviselő
- ASEM – Ázsia-Európa Találkozó
- BÁH – Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
- BM – Belügyminisztérium
- DT – diplomáciai testület
- EKTB – EU Koordinációs Tárcaközi Bizottság
- EMMI – Emberi Erőforrások Minisztériuma
- ENSZ – Egyesült Nemzetek Szervezete
- EU – Európai Unió
- HITÁ – Nemzeti Külgazdasági Hivatal
- HM – Honvédelmi Minisztérium
- ILO – Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
- KIM – Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
- kormányprogram – a Nemzeti Együttműködés Programja
- KÜM – Külügyminisztérium
- KÜM stratégiai dokumentuma – a „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” című dokumentum (Budapest, Külügyminisztérium, 2011. december 17.)
- NBS – Nemzeti Biztonsági Stratégia
- NEFE – nemzetközi fejlesztési együttműködés
- nemzetpolitika – Magyarország és a világ más országaiban – köztük legnagyobb számban a hazánkkal szomszédos országokban – élő magyar közösségek kapcsolata, a velük való együttműködés kérdései és mindezek hazai kommunikációja
- NFM – Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
- NGM – Nemzetgazdasági Minisztérium
- NIH – Nemzeti Innovációs Hivatal
- OECD – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
- STRAFO – a Külügyminisztérium Stratégiai Tervezési Főosztálya
- szaktárcák – a nem kifejezetten külkapcsolatokkal foglalkozó kormánytárcák

- TÉT – tudományos és technológiai szakdiplomata-hálózat
- TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség)
- V4 – a visegrádi országok együttműködése
- visegrádi országok – Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia
- VM – Vidékfejlesztési Minisztérium