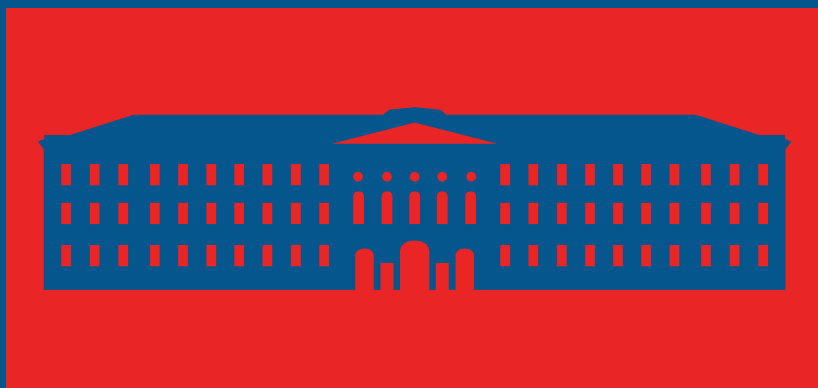


Szesztay Ádám

# Stratégiai szemlélet és diplomáciai információs munka a külpolitikában



Dialóg Campus



Szesztay Ádám

STRATÉGIAI SZEMLELET  
ÉS DIPLOMÁCIAI INFORMÁCIÓS  
MUNKA A KÜLPOLITIKÁBAN

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

A kézirat lezárva:  
2016. november 30.

Szerző  
Szesztay Ádám

Olvasószerkesztő  
Szarvas Melinda

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>BEVEZETÉS</b>	5
<b>1. STRATÉGIAI SZEMLÉLET (A DIPLOMÁCIA „SZOFTVERE”)</b>	6
1.1. Az egész kormányzat és az egész külpolitika céljaiban való gondolkodás	7
1.2. A stratégia alanyának kérdése	7
1.3. A stratégia főbb elemei (helyzetelemzés, célkitűzés, megvalósítás)	8
1.4. A külpolitikai értékrend funkciója	9
1.5. A stratégia, mint a külpolitika vezérfonala	9
1.6. Leíró és programalkotó jellegű stratégiai tervdokumentumok	10
1.7. A külpolitika helye a stratégiai igazgatásban	11
1.8. A stratégiaalkotási eljárás	12
1.9. A külpolitikai stratégia ágazati szemlélete	12
1.9.1. A külügyi igazgatással Magyarországon szervezetenként összetartozó ágazatok	13
1.9.2. A külpolitika formálásában jelentős szerepet játszó más ágazatok	17
1.10. A külpolitikai stratégia földrajzi fókuszai	19
1.11. Az ágazati-területi stratégiamátrix	20
1.12. A prioritások	21
<b>2. A DIPLOMÁCIAI INFRASTRUKTÚRA (A DIPLOMÁCIA „HARDVERE”)</b>	22
2.1. A diplomáciai információs folyamat	22
2.1.1. Szuverenitáson belüli diplomáciai információátvitel	22
2.1.2. A szuverenitás határát átlépő diplomáciai információátvitel	23
2.2. A diplomáciai infrastruktúra	25
<b>3. A DIPLOMÁCIAI INFORMÁCIÓS MUNKA (A „HARDVER” MŰKÖDTETÉSÉNEK HATÉKONYSÁGA)</b>	26
3.1. Az információs munka alanyai (forrás, közvetítő, befogadó)	26
3.2. A jelentőmunka	27
3.3. A diplomáciai információ minősége (tartalom, forma)	27
3.4. Az információátvitel szempontjai (gyorsaság, kizárólagosság, hitelesség)	28
3.5. Információvédelem	28
3.6. Az információátvitel csatornái	29
3.6.1. Diplomáciai jelzésrendszerek	29
3.6.2. Diplomáciai adathordozók és információtovábbítási eszközök	30

## BEVEZETÉS

A *diplomácia* a hivatalos kommunikáció csatornája a nemzetközi élet szereplői között, amelyek szűkebb értelemben az államok (beleértve az állami szuverenitással rendelkező egyházakat, lovagrendeket is stb.) és a nemzetközi, illetve regionális szervezetek. Tágabb értelemben ide soroljuk a nemzetközi tevékenységet folytató gazdasági tényezőket, civilszervezeteket, az állami szuverenitással nem rendelkező egyházakat is stb. A nemzetközi élet szereplői információk átadásával, vagy éppen visszatartásával próbálják egymást saját szempontjukból kedvező döntésekre készíteni: ennek egyik fő eszköze a diplomáciai érintkezés. Egy állam a *külpolitikája* révén vesz részt ebben a folyamatban.

A diplomácia tehát elsősorban információk átadásából, átvételéből, értelmezéséből (merthogy sokszor „diplomatikusan”, azaz többféleképpen értelmezhető információkról van szó), súlyozásából, összefüggéseinek kereséséből (azaz elemzéséből), rendszerezéséből, célba juttatásából, felhasználásából és az ez által elért hatások figyelemmel kíséréséből áll. Azaz *lényegét tekintve a diplomácia egy információs rendszer.*

A nemzetközi élet egy-egy szereplőjét egyszerre több másik szereplő is próbálja saját érdekei szerint befolyásolni. (Néhány példa: Kelet-Európában és Közél-Keleten Oroszország és a nyugati hatalmak, a Csendes-óceáni térségben Amerika és Kína számos gazdasági és biztonságpolitikai kérdésben akarja más-más döntésre rábírní a kisebb államokat. Vagy: amikor egy-egy ország bővíti védelmi képességeit, akkor a nagy, védelmi ipari cégek egymás ellenében próbálják elérni, hogy az ő gyártmányaikkal történjen meg a fejlesztés.) Ezért a diplomáciák versenyt futnak egymással, amelyet az dönt el, hogy melyik működik hatékonyabban: melyik tudja inkább elérni, hogy a nemzetközi élet többi szereplője az ő saját szempontjából kedvező döntéseket hozzon.

Hogy a nemzetközi élet valamelyik szereplője diplomáciai úton sikerrel befolyásolja-e saját számára kedvező irányban a többieket, az a hatalmán (alapvetően katonai és gazdasági képességein) kívül leginkább három dologtól függ:

- saját érdekei szempontjából tudatosan és jól kiszámítja-e, hogy mit kíván elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél, és ennek megfelelően tevékenykedik-e: azaz követ-e *stratégiát*, jó stratégiát követ-e, és a külkapcsolati érdekérvényesítő rendszerben dolgozók (államok esetében a diplomata) egységesen követik-e a stratégiát,
- megfelelő diplomáciai információs képességek (kellő lélekszámú, jól képzett, tehetséges, fegyelmezett munkatárs, gyors és védett információtovábbítási eszközök, reprezentációs eszközök, utazási lehetőségek stb.) állnak-e a rendelkezésére: azaz jó *diplomáciai infrastruktúrával* rendelkezik-e,
- és mindezeket mennyire működteti hatékonyan, tehát a diplomáciába fektetett egységnyi munkaidőre és anyagi ráfordításra eső eredményt (a többi szereplő döntéseinek vagy döntési terveinek kedvező irányban való mozdítását) mennyire képes maximalizálni?

Ennek a három kérdésnek a kezelését, megválaszolását nevezhetjük a külpolitikában stratégiai és diplomáciai információs munkának. Ennek áttekintése két ok miatt fontos. Az egyik, hogy egy ország csak akkor tud a nemzetközi versenyben sikerrel helyt álló külpolitikai intézményrendszert kialakítani, ha ezt a három szempontot egyidejűleg, egymás összefüggésében figyelembe véve, koncepcionálisan fejleszti diplomáciai képességeit. A másik ok, hogy a diplomata maga is akkor dolgozik eredményesen, ha ismeri, hogy munkája milyen rendszernek a része, és hogyan hasznosul. Ezért az alábbiakban először áttekintjük a külpolitikai stratégiai gondolkodás fogalmát és annak alkalmazását, majd a diplomáciai információs folyamatot szolgáló infrastruktúra (továbbiakban „diplomáciai infrastruktúra”) főbb jellemzőit, végül a diplomáciai információs munka néhány alapkérdését.

# 1. STRATÉGIAI SZEMLÉLET (A DIPLOMÁCIA „SZOFTVERE”)

Az alapkérdés tehát, amelyből – jó esetben – egy külpolitika összes többi kérdése és teljes működése következik, hogy „a nemzetközi élet többi szereplőjénél mit akarunk elérni?”. Ennek a kérdésnek a folyamatos szem előtt tartása, és a külpolitika minden mozzanatának az erre adott válaszhoz való igazítása jelenti a külpolitika (és persze minden politika) *stratégiai működését*.

A *stratégia* szó eredetileg a katonai, sőt kifejezetten a hadszíntéri tervezésre vonatkozott. Mivel a háború élet-halál kényszerhelyzete szinte minden történelmi időszakban a kor leghatékonyabb tervezési módszertanát fejlesztette ki, ezért a katonai tervezés a közélet többi területének tervezése számára is referenciává vált, s így a kifejezést ma szinte minden ágazat hosszú távra előrettekintő tervezésére alkalmazzuk. A honvédelem és a diplomácia hagyományos egymásrautaltsága miatt a külpolitikai tervezés vonatkozásában különösen gyakran használt kifejezés a *stratégia*. Különösen nagy figyelmet fordítanak a stratégiai tervezésre a gazdaságban, például a nagyobb vállalatok. Módszertanuk sok szempontból tanulságos a külpolitikai tervezés számára is, ám alkalmazásuknál mindig érdemes figyelembe venni, hogy a diplomácia nem egy vállalat: célja nem kizárólag a szervezet által termelt anyagi haszon maximalizálása.

Az alapkérdéshez tegyük hozzá: a gyakorlatban a diplomácia nemcsak a többi nemzetközi tényező döntéseit próbálja befolyásolni. Annak érdekében, hogy a nemzetközi partnerek részéről megfelelő döntések szülessenek, illetve a megszülető döntéseket hatékonyan lehessen saját országunk javára kihasználni, sokszor „otthon” (tehát a diplomata úgynevezett *küldő országában*) is szükség van döntésekre: olyanokra, amelyeket alapvetően külpolitikai céllal hoznak meg, s ezért megszületésük szükségességét elsősorban a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozók érzékelik. A „mit akarunk elérni” kérdése tehát mind a külföldi kormányok (és más nemzetközi szereplők), mind saját országunk kormányának döntéseire vonatkozik, amelyeket a diplomácia mindkét viszonylatban saját küldő országának érdekei szerint befolyásol.

A stratégia tervszerűséget feltételez. Ugyanakkor tény, hogy a nemzetközi élet folyamatosan felszínre hoz váratlan, de azonnal megválaszolandó kihívásokat, amelyeket értelemszerűen nem lehet előre figyelembe venni egy stratégia kialakításakor. Ezért a diplomácia mint információs rendszer működtetése, *két részre* oszlik: a stratégiai építkezésre és a váratlan kihívások eseti jellegű kezelésére. Állandó veszély, hogy a váratlan kihívások elvonják a figyelmet és az erőforrásokat a stratégiai építkezéstől: egy külpolitika többnyire akkor sikeres, ha ennek elejét tudja venni, és a reakálási kényszerek ellenére, illetve az ezeknek való színvonalas megfelelés mellett is következetesen halad előre stratégiai céljainak megvalósításában. A váratlan kihívások kérdéskörét mindamellet nem célszerű a stratégiától teljesen különállóan kezelni: egy jó külpolitika stratégiája a váratlan helyzetek hatékony kezelését szolgáló struktúrák kiépítésére is törekszik. A váratlan helyzetek kezelése többnyire akkor sikeres, ha összefüggésben áll a stratégiai építkezéssel: arra irányul, hogy a váratlan helyzet feldolgozása is segítse, illetve ne nehezítse meg, vagy legalább minél kevésbé a stratégiai célok elérését.

## 1.1. Az egész kormányzat és az egész külpolitika céljaiban való gondolkodás

Nagyon fontos azonban, hogy ki(k) az alapkérdés alanya(i). Kiket értünk az alatt a többes szám első személy („mi”) alatt, akik valamit el akarnak érni a nemzetközi élet többi szereplőjénél? A külpolitika tágabb értelemben mindig saját országát képviseli, szűkebb értelemben annak kormányát. Az országos érdekeknek tehát – abban a formában, ahogy azt a mindenkor éppen hivatalban lévő kormány meghatározza – vezérfonalként kell szolgálnia a külpolitika (és persze a kormányzás összes többi területe) számára.

*A külpolitika funkciója* ennek alapján nem más, mint a nemzetközi partnerek irányában való érdekérvényesítéssel elősegíteni a kormányzati szándékok (azaz, papírforma szerint, többnyire a kormányprogram és az egyes szaktárcák ágazati – gazdasági, szociális, kulturális stb. – célkitűzései) megvalósulását. Ennek alapján lehet konkrét választ adni arra kérdésre, hogy a külpolitika egésze mit akar elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél.

Ugyanakkor maga a külpolitika is számos részterületből áll össze: a külpolitikai igazgatás földrajzi régiók, nemzetközi szervezetek, egyes szakkérdések (mint a nemzetközi jogi szempontok érvényesítése, a fejlesztéspolitika, a gazdasági diplomácia, kulturális diplomácia stb.) szerint szervezeti egységekbe tömörül. Minden részterületnek s így minden szervezeti egységnek megvannak a maga hatékonysági szempontjai, azaz úgynevezett „reszortérdekai”: egy nagyon egyszerű modell szerint „A” ország referense saját területén akkor sikeres, ha saját országa és „A” ország kapcsolatai virágoznak, míg „A” legnagyobb ellenségének referense akkor sikeres saját szempontrendszerében, ha „A” legnagyobb ellenségével sikerül fejleszteni a kapcsolatokat. A két kívánalom azonban nem feltétlenül valósítható meg egyszerre. *A külpolitika akkor stratégiai szemléletű*, ha az, hogy az egyes szakterületeken mit akarunk elérni, egyértelműen következik a külpolitika egészének érdekrendszeréből, és ennek jegyében „A” ország referense és „A” ország legnagyobb ellenségének a referense egymással összehangolt célokat követ, akkor is, ha saját referatúrájuk reszortérdekéből nem pont ez következne.

*Stratégiai szemlélet* alatt tehát az egész kormányzat és azon belül az egész külpolitika célrendszerében való gondolkodást, illetve annak jegyében való, összehangolt cselekvést értjük. Hogy ez mennyire valósul meg, az sorsdöntő szerepet játszik a külpolitika sikerességében és hatékonyságában: csak a stratégiai szemlélet érvényesülése esetén tud a külügyi igazgatás eleget tenni az adófizető választópolgároktól származó megbízatásának, hogy közös érdekeiket (az úgynevezett *nemzeti érdeket*) érvényesítse, és csak a stratégiai szemlélet érvényesülése veheti elejét annak, hogy az eltérő reszortérdekek kölcsönösen akadályozzák egymást az érvényesülésben, azaz hátráltassák az ország a külpolitikai érdekérvényesítését.

## 1.2. A stratégia alanyának kérdése

Amikor arra a kérdésre adunk választ, hogy ki az a „mi”, akinek a nevében külpolitikánk – jó esetben – folyamatosan felteszi magának a kérdést, hogy „mit akarunk elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél”, akkor figyelembe kell venni, hogy az ország, amelyet képviselünk, maga is része tágabb közösségeknek: például szövetségi rendszereknek és a nemzetközi közösségnek. Ezért miközben mindent felülíró szempont, hogy saját országunk és annak mindenkor kormányja célrendszerének megvalósulását segítsük, aközben figyelemmel kell lenni szövetségi rendszerünk (hazánk esetében a NATO és az Európai Unió) céljaira és az emberiség (politikai értelemben: a nemzetközi közösség) globális érdekeire is.

És van egy magyar sajátosság is, amelyet szintén nem szabad szem elől téveszteni: az identitás szerinti magyar nemzet nem esik egybe a magyar állampolgári közösséggel (bár a könnyített honosítás 2010-ben történt bevezetése óta az eltérés jelentősen csökkent), és Alaptörvényünk szerint *Magyarország az egész nemzet sorsáért felelősséget visel*. Ezért a „mit akarunk elérni” kérdés ala-

nyának definiálásakor figyelembe kell venni a határon túli magyarokat is: a magyar nemzeti érdek a *magyar állampolgári közösség és a magyar nemzeti identitásközösség* érdekeinek összessége.

A külpolitika saját alanyaiért felelős: a külpolitikai stratégia ennek a felelősségnek a hatékony gyakorlásáról szól. *A magyar külpolitika felelősségének koncentrikus körei* tehát (belülről kifelé haladva) a magyar állampolgári közösség, a magyar nemzet, Magyarország szövetségesei és a nemzetközi közösség.

### 1.3. A stratégia főbb elemei (helyzetelemzés, célkitűzés, megvalósítás)

Hogyan határozható meg, hogy a külpolitika – a hazai kormányzati ágazatok érdekeinek diplomáciai eszközökkel történő érvényesítése céljából – mit akar elérni a nemzetközi élet szereplőinél?

Minden stratégiaalkotás kiindulópontja a *helyzetelemzés*: a problémák és lehetőségek felmérése. A pontos helyzetfelmérés folyamatát *elemző munkának* nevezzük, amely abban haladja meg a tények megállapítását, hogy azok összefüggéseit is megállapítja, és következtetéseket von le belőle. Következtetés például annak meghatározása, hogy egy jelenség vagy egy folyamat problémát (például veszélyforrást) képez, vagy lehetőségeket nyit meg egy ország számára. A fennálló tényeket elemző (statikus) helyzetértékelésnél stratégiai szempontból célszerűbb a *folyamatok megragadására koncentrálnó, dinamikus helyzetkép* összeállítását, a folyamatok összehasonlítását és belőlük való következtetések levonását.

A folyamatok alapján ma nemzetközileg nagyon divatos elemzési módszer a *jövőforogatókönyvek* felrajzolása. Ez utóbbiak kapcsán hangsúlyozni szokás, amit úgy mondhatnánk, hogy „*egy jövőforogatókönyv nem jövőforogatókönyv*”: az ilyen módszertannal készülő elemzések akkor vehetők komolyan, ha a folyamatok alakulásának több lehetséges változatát vázolják fel, és azok várható hatásait hasonlítják össze egymással, illetve értékelik abból a szempontból, hogy egy közösségnek lehetőséget rejtenek, vagy problémát képeznek.

Az aktuális helyzet – különösen, ha nemcsak tényeit, hanem folyamatait vesszük – mindig végtelen elemszámú rendszer, ami értelemszerűen feldolgozhatatlan. Ezért *az elemzés mindig válogatás a valóság elemei közül*. A válogatás általában aszerint történik, hogy az elemzőnek mi a célja az elemzés készítésével. A stratégiaalkotás céljából végzett elemzést célszerű a helyzetnek azokra az elemekre szűkíteni, amelyek összefüggésben állnak a stratégia alanya, tehát saját országunk (esetleg annak szövetségesei és főbb versenytársai) számára problémát jelentő vagy lehetőségeket kínáló tényekkel, s ezek jobb megértését segítik. Ez a munkamódszer lényegében megfelel a SWOT-elemzésnek nevezett eljárásnak, amely az elemzés alanya/alanyai erősségeit és lehetőségeit, illetve gyengeségeit és veszélyeztetettségét veszi számba. A SWOT-gondolkodásmód felhívja a figyelmet arra, hogy egyszerre kell figyelemmel lenni az alany képességeire, tehát „*hardverére*” (erősségek, gyengeségek) és az általa folytatott politika céljait és feladatait, tehát „*szoftverét*” meghatározó körülményekre (lehetőségek, fenyegetettségek).

Amit a külpolitika el akar érni a nemzetközi élet szereplőinél, az *mindig a helyzet megváltoztatásának vagy fenntartásának szándékával* áll összefüggésben. Olyan döntésekre szeretné rábírní őket, amelyek a fennálló helyzetnek egy ideális (értsd: az adott külpolitikát fenntartó állam számára ideális) állapot felé való elmozdulását segíti elő. A stratégiaalkotás leglényegesebb pontja tehát annak meghatározása, hogy *mit tekint külpolitikánk ideális állapotnak*, azaz célnak. Ideális állapot a problémák megoldása és a lehetőségek kihasználása. (És természetesen az ideális állapot része a fennálló helyzet kedvező vonatkozásainak a fennmaradása, ezt azonban azért nem szokás külön említeni, mert ezek megváltozásának lehetőségét magától értetődően a problémák között tartjuk számon.) A helyzetelemzés mellett az *ideális állapot* meghatározása, tehát a *célkitűzések* áttekintése (avagy a *jövőkép* bemutatása, mindhárom kifejezést használja a stratégiaalkotás elmélete) a stratégiaalkotás másik nélkülözhetetlen eleme.



Ha egy gondolkodásban vagy egy tanulmányban e két elem jelen van, és egymásra épül, azaz a helyzetelemzés megállapításaiból logikusan következik a jövőkép, akkor már stratégiáról beszélhetünk.

A stratégiák praktikus alkalmazásának megkönnyítése érdekében mindamellet az *ideális állapot elérését elősegítő teendőket, tehát a célkitűzések megvalósításának lépéseit* is a stratégiaalkotás nélkülözhetetlen elemei közé soroljuk. Nagyon részletes stratégiák a megvalósítás teljes folyamatát, tehát az aktuális helyzettől az ideális állapothoz vezető teljes utat leírhatják. Amennyiben azonban egy stratégia hosszabb (például több éves, évtizedes) időszakra szól, akkor a megvalósítást befolyásoló körülmények többnyire nem láthatók előre. Ezért a stratégiáknak ezt az elemét sokszor inkább az ideális állapot felé vezető út első lépései, tehát időben legközelebbi intézkedések képezik. A korszerű stratégiaalkotás ugyanakkor a megvalósítás elengedhetetlen elemeként tartja számon a megtenni javasolt intézkedések *pénzügyi és humán erőforrásainak számbavételét* is (erre a felfogásra épül a magyar stratégiai igazgatás szabályozása is), ami arra irányítja rá a figyelmet, hogy a külpolitika „szoftverének” tervezésekor, azaz a célok kitűzésekor fontos számba venni a „hardver” adottságait, tehát azt, hogy mire vagyunk egyáltalán képesek.

#### 1.4. A külpolitikai értékrend funkciója

Aki részt vett már bármiféle stratégiával kapcsolatos dilemmák megvitatásában, az bizonyára tapasztalta, hogy a stratégia három nélkülözhetetlen elemének – a helyzetelemzésnek, a célkitűzéseknek és a megvalósításnak – a kidolgozása során szinte mindig felmerül: mennyire személyes meggyőződéstől függő (szubjektív) mindezek megítélése és az ezekkel kapcsolatos döntéshozatal. Kérdés tehát, hogy minek alapján tartunk valamit problémának vagy lehetőségnek, azaz jónak vagy rossznak, s így hazánkat valamiben érdekeltnek vagy ellenérdekeltnek? Természetesen a szubjektív (illetve sokszor reszortérdekekből következő) vitákat a stratégiaalkotás folyamatában nem lehet elkerülni. Nem mindegy azonban, hogy a vitatkozók milyen mértékben hivatkozhatnak közös referenciapontokra: olyan, *mindenki által pozitívként elfogadott (azaz objektív) fogalmakra*, amelyek a jó/rossz, kívánatos/elvetendő, támogatandó/ellenzendő, érdek/ellenérdek végletek között kijelölik a valóságról alkotott értékítélet eredményét. Ezeket a közös nevezőként szolgáló – többnyire elvont – fogalmakat (mint például szabadság, jólét, béke, biztonság, méltóság, egyenlőség, demokrácia, fejlődés, nemzeti függetlenség, nemzeti összetartozás stb.) nevezzük *értékeknek*, illetve együttesen *értékrendszernek*.

Az értékeknek *nagyon praktikus és nagyon lényeges szerepük van* a stratégiaalkotásban: ezek figyelembevételével dől el, hogy mit tartunk problémának vagy lehetőségnek, mit tartunk ideális vagy elkerülendő állapotnak, és célkitűzéseink megvalósításához milyen eszközt tartunk erkölcsileg igénybe vehetőnek, és milyen eszközök alkalmazását zárjuk ki akkor is, ha lehetőségünk nyílik rá. Utóbbiról mondhatni: mi számít olyan eszköznek, amit még szentesíthet a cél? Napjaink nemzetközi jogi rendszerének *legfontosabb alapértéke* például a béke: a nemzetközi közösség tagjai – sajnos csak elvileg – kizárják a háborút, mint az érdekelletétek megoldásának eszközét (hacsak a nemzetközi közösség felhatalmazást nem ad ennek az eszköznek a használatára). A nemzetközi közösség tagjai kötelesek együttműködni a konfliktusok békés megoldása érdekében: ez elvileg (magyar részről gyakorlatilag is) minden diplomáciai stratégia alapja és minden diplomata feladata.

#### 1.5. A stratégia, mint a külpolitika vezérfonala

Mint a fentiekből látható, a stratégia nem attól stratégia, hogy készül egy dokumentum, amelynek címében szerepel ez a szó, hanem attól, hogy a döntéshozók konkrét döntéseiket a stratégia három nélkülözhetetlen elemének (helyzetértékelés, célkitűzés, megvalósítás) egyidejű végig gondolása alapján hozzák meg.

A külpolitikai stratégia mindamellettt akkor érvényesül hatékonyan, ha a diplomácia jelentette egész információs rendszer a stratégia iránymutatásai szerint működik, azaz minden diplomata – a legfelsőbb vezetőktől a beosztottakig – saját feladatkörében a stratégia végrehajtására törekszik, vagy legalábbis figyelembe veszi azt. *A mindenki által ismert, értett és követett stratégia biztosítja a külpolitika egységességét* (a reszortérdek összehangolását), és ezáltal növeli hatékonyságát.

Ehhez a teljes diplomáciai karnak ismernie, és értenie kell a stratégiát. A kérdés tehát az, hogy a diplomácia irányítói hogyan tudják stratégiájukat hatékonyan megismertetni, megértetni és elfogadtatni beosztottjaikkal? Írott stratégiák, azaz úgynevezett *stratégiai tervdokumentumok* ezt segítőként készülnek, mintegy transzmissziós eszközként a politikai döntéshozók akarata és a beosztott végrehajtók tevékenysége között. Nemzetközileg terjedő gyakorlat a stratégiai tervdokumentumok nyilvánosságra hozása, ami további funkciót ad ezeknek a tanulmányoknak: a hazai közvéleménynek, illetve – a külpolitikai stratégiák esetében – a nemzetközi partnereknek a kormány törekvéseiről való tájékoztatását szolgálják. 2011-ben a külügyi igazgatás akkori stratégiáját a Külügyminisztérium a *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* című kiadványban foglalta össze (elérhető a nemzeti könyvtárakban, valamint Interneten).<sup>1</sup> Azóta ilyen dokumentum nem készült, vagy legalábbis olyan formátumban nem, amely elérhető lenne a nyilvánosság számára.

A kormánynak a – többnyire kormányprogramban rögzített – stratégiáját külpolitikai szempontból értelmező, részletező általános külpolitikai stratégia megállapításait és célkitűzéseit tematikai bontásban tovább részletezhetik úgynevezett *szakterületi stratégiák*. Készülhet például országokra, régiókra (a szomszédos országokra, Európára, Amerikára, „keleti nyitásra” stb.), vagy a diplomácia által kezelt témákra (kulturális diplomácia, multilaterális diplomácia, emberjogi diplomácia stb.) szakterületi stratégia. *A külpolitika akkor egységes, ha a szakterületi stratégiák szorosan alkalmazkodnak az általános külpolitikai stratégiához*. Azaz lényegében annak a célkitűzéseit segítik az adott szakterületen megvalósítani. Ha nincs ilyen összhang, illetve alá-fölé rendeltség, netán az általános és a szakpolitikai stratégia ellentétbe kerül egymással, akkor a külpolitika fragmentálódik, és kevésbé kimutathatóan szolgálja a választópolgárok akaratának végrehajtását.

A tematikai bontás mellett *időarányosan is részletezhető* a külpolitikai stratégia iránymutatásai. A magyar külpolitika 2011 vége, tehát a *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* című dokumentum kiadása után egy ideig Éves Diplomáciai Terveket készített, amelyek ősztől ősziig terjedő időbeli és relációs (értsd: a nemzetközi élet egy-egy szereplőjével fenntartott kapcsolatokra vonatkozó) bontásban tekintették át a diplomáciai stratégia megvalósítása érdekében teendő erőfeszítéseket. Ez a rendszer később átalakult: a külképviseletek éves célrendszerét kezdtek készíteni saját maguk számára, míg a Központ (tehát a Külgazdasági és Külügyminisztérium) belső szervezeti egységei intézményi munkatervben foglalták össze elképzeléseiket. Mindez nem változtat azon a tényen, hogy a külpolitikai stratégia alapján készülő időarányos feladatrendszerek egyre inkább a magyar diplomácia működésének részévé válnak.

## 1.6. Leíró és programalkotó jellegű stratégiai tervdokumentumok

Rövid kitérével jelezzük, hogy miközben a döntéshozók gondolkodásában látenszen jelen lévő stratégiák szükségszerűen új irányokat szabnak egy politikának, azaz *programalkotó funkciójuk* van, addig az írott stratégiáknak nem kell szükségszerűen ezt ambicionálniuk. Egy stratégiai tervdokumentum arra is törekedhet, hogy egy már kialakult és a gyakorlatban több-kevesebb sikerrel érvényesülő stratégiát leírjon. Ez történhet például abból a megfontolásból, hogy a stratégiának a gyakorlatban egy mástól elkülönülten megjelenő elemei közötti összefüggéseire rávilágítva jobban kommunikálhatóvá tegye az adott politika irányvonalát és koncepciózus jellegét, vagy abból, hogy a beosztottakat segítse

<sup>1</sup> Elérhető: [http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai\\_strategia\\_20111219.pdf](http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 27.)

vezetők elképzeléseinek jobb megértésében és precízebb végrehajtásában. *Leíró jellegű stratégiákat* általában nyugodt időszakokban, korszakváltásoktól, választásoktól távol eső időpontokban célszerű készíteni. Természetesen ilyen időszakokban is szükség lehet programalkotó stratégiára, amennyiben politikai akarat keletkezik a szakpolitika koncepciójának módosítására. A leíró és programalkotó elemek keveredhetnek is egy stratégiai tervdokumentumban egymással, amint ez a 2011-es (tipikusan viszonylag nyugodt időszakban, választásoktól távol elfogadott) dominánsan leíró jellegű, de sok szempontból a saját kiadásának pillanatában programot alkotó magyar külpolitikai stratégiában megfigyelhető.

## 1.7. A külpolitika helye a stratégiai igazgatásban

2012-ig Magyarországon a stratégiaalkotás „szabad gyakorlat” volt: a minisztériumok mindenkor vezetőjének elhatározásától függött, hogy készítenek-e stratégiai tervdokumentumokat, és ha igen, akkor mit értenek ez alatt, esetleg más módon próbálják-e stratégiai szemlélet mentén vezetni tárcájukat, vagy csak ad hoc jelleggel reagálnak a felmerülő ügyekre. 2012. március 12-én kormányrendelet (38/2012. kormányrendelet a stratégiai igazgatásról) került elfogadásra, amely kötelezővé tette a minisztériumok, köztük a külpolitikáért és a külgazdaságért felelős tárca stratégiaalkotó munkáját. A kormányrendelet bevezette a magyar közigazgatási gyakorlatba a *stratégiai igazgatás fogalmát*, amelynek lényege a kormány politikai akaratának rendszerszerű átvitele általános kormányzati és ágazati stratégiai tervdokumentumokba, és ezen az úton a kormányzati munkát végző hivatalnokok tevékenységének középpontjába állítása volt.

A kormányrendelet meghatározta a kormány stratégiai munkája keretében kötelezően készítendő és fakultatívan készíthető stratégiai tervdokumentumok típusait, hierarchiát állított fel köztük és bemutatta a velük szemben támasztott általános követelményeket. Az *egységes követelményrendszer* célja az volt, hogy a dokumentumok hasonló szerkezetűek és ezért egymással összeegyeztethetők (kompatibilisek) legyenek.

A szabályozás értelmében a Kormány 2014-től elvileg négyévente országelőrejelzést és nemzeti középtávú stratégiát készít, amelyek alapján a minisztériumok négyéves időhorizontú, úgynevezett „miniszteri programban” foglalják össze a kormányciklusra vonatkozó politikai és intézményfejlesztési céljaikat. Ezek alapján évente minden minisztérium kidolgozza saját egyéves intézményi munkatervét.

A stratégiai tervdokumentumok hierarchiájának főszabály szerint az volt a logikája, hogy a magasabb szintű kormány szerv által kezdeményezett, illetve elfogadott (a kezdeményező és az elfogadó többnyire azonos) dokumentumokhoz kell alkalmazkodnia az alacsonyabb szinten kezdeményezett és elfogadott dokumentumoknak, és a hosszabb időtávú dokumentumokhoz a rövidebb időtávúaknak. Így például a „miniszteri programoknak” kellett a nemzeti középtávú stratégia mentén haladniuk, míg az intézményi munkaterv a „miniszteri programot” részletezte időarányosan. A kormányrendelet – a stratégiák gyakorlatba ültetésének kikényszerítése érdekében – nagy hangsúlyt helyeztek a *célkitűzések megvalósulásának figyelemmel kísérésére*: előzetes, időközbeni és utólagos kiértékelésére, illetve hatásvizsgálatára.

A stratégiai irányításról szóló kormányrendelet érdekes és fontos kísérlet volt a stratégiai gondolkodás szisztematikus kodifikálására. A gyakorlatban azonban az államigazgatás sohasem alkalmazta következetesen ezt a jogszabályt, amely így jelentőségéből mára sokat veszített. Jelenleg úgy tűnik, hogy a vezetők stratégiai víziójának az államigazgatásba való beültetése hazánkban – a hagyományoknak megfelelően – továbbra is eseti jelleggel, spontán folyamatok útján fog megvalósulni.

## 1.8. A stratégiaalkotási eljárás

Ha egy tárca vezetőinek a vízióját, azaz a tárca stratégiáját írásba fektetik, akkor a dokumentum tervezetét a megfogalmazás szakmai pontossága érdekében többnyire egyeztetik a tárca szervezeti egységei között. Amennyiben a Kormány egészének stratégiájáról vagy álláspontjáról van szó, akkor a tárcák között kerül sor egyeztetésre.

A tapasztalat szerint a véleményezők általában nem tervezésszakmai szempontok mentén fűznek észrevételeket a szöveghez. A társtárcák, de még a minisztériumon belüli szervezeti egységek is szeretik például beemelni eredményeiket a szövegbe, és „gyomlálják” a problémafelvetéseket (amelyek pedig, mint feljebb láthattuk, minden stratégiai helyzetelemzés fő motívumát képezik), mert ez utóbbiban saját tevékenységükkel szembeni bűjtatott bírálatot vélnek felfedezni (többnyire alaptalanul). A külügyi stratégiai tervdokumentumok sajátos teherterele, hogy a Külügyminisztérium szervezeti kultúrája eleve nehezen viseli a világos, szókimondó („sarkos”) megfogalmazásokat, és a „diplomatiкус” nyelvezetet részesíti előnyben.

Mindezek miatt ritkán lehet vegytisztán viszontlátni a végleges stratégiaszövegekben a stratégiák eddig felsorolt jellemzőit. Olvasásuk, értelmezésük során azonban érdemes megkeresni – sokszor a „sorok között” – ezeket a szempontokat, mert a stratégia megértése és megvalósítása szempontjából az említett tartalmi és formai elemek fontos szerepet játszhatnak.

## 1.9. A külpolitikai stratégia ágazati szemlélete

Kiindulva a külpolitika funkciójából, ami a kormányzati ágazatok nemzetközi kapcsolatépítés által való segítése stratégiáik megvalósításában, a *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* című dokumentum célul tűzte ki a külpolitika „ágazati szemléletének” erősítését. *Ágazati szemlélet* alatt az értendő, hogy a külpolitikai döntéshozatal figyelmet szentel mind a saját irányítása, mind a más tárcák irányítása alá tartozó kormányzati ágazatok külkapcsolatainak, az ezek közötti összhangnak, és információs munkájával az összes ágazat stratégiáinak a megvalósítása számára kínáló külföldi lehetőségek feltárására, a megvalósítást akadályozó veszélyek detektálására és az ágazatok nemzetközi érdekeinek érvényesítésére törekszik.

Az ágazati szemlélet gyökerei messzire nyúlnak vissza időben. A kormányzati ágazatok külkapcsolati törekvéseinek diplomáciai támogatása érdekében a nemzetközi érintkezésben már évtizedekkel ezelőtt általánossá vált a *szakdiplomatak* rendszere. Amennyiben két állam kapcsolatában valamelyik ágazat különösen fontos szerepet játszik, akkor az egyik vagy akár mindkét állam az adott ágazattal foglalkozó szakdiplomatak (külgazdasági, katonai, kulturális, tudományos és technikai (TÉT), sajtó stb. attasét) küld a másik államhoz rendelt külképviseleteire. A szakdiplomatak szakmai (politikai) irányítását többnyire az a szaktárca végzi, amelynek hatásköréhez tartozik a diplomata által képviselt ágazat a küldő ország kormányzati rendjében. A szakdiplomatak sok esetben saját hivatal tartanak fenn: a nagykövetség részeként (a magyar rendszerre 2014 óta ez a jellemző), vagy attól szervezeti értelemben függetlenül (2014 előtt ez volt a gyakoribb megoldás). Magyarország 2015-ben programot indított, amelynek keretében minden külképviseletén legalább egy külgazdasági szakdiplomatak foglalkoztat.

Az ágazati szemléletet szerte a világban a külpolitikákkal szemben *fokozódó gazdaságpolitikai elvárás* kényszerítette ki. Hagyományosan a diplomácia alapvetően biztonságpolitikai eszköz volt, s mint ilyen, legszorosabban a katonai törekvésekhez kötődött. Ennek jegyében értelemszerűen a külpolitika hatáskörébe tartoztak a biztonságpolitika külügyi, diplomáciai vonatkozásai. A külgazdaság ettől viszonylag elkülönülve jelent meg, s csak praktikus igazgatási megfontolásokból kapcsolódott össze szervezetenként a külügyi igazgatással. Különösen a hidegháború befejeződése után azonban a nemzetközi élet szereplői közötti erőviszonyokat egyre nagyobb mértékben gazdasági teljesítményük kezdte meghatározni. Ennek hatására megnövekedett a gazdaság biztonságpolitikai, geopolitikai jelentősége: *a gazdasági és biztonsági szempontok egyre nehezebben választhatók el egymástól.*

Mindez hazánkban is központi kérdéssé tette a külügyi tárcának a többi minisztériummal való együttműködését, amelynek fejlesztésére 2013–2014 folyamán a tárcák a Külügyminisztérium koordinációja mellett – mintegy ajánlasként a következő kormányciklus számára – egy fakultatív típusú tervdokumentum, úgynevezett szakpolitikai stratégia tervezetét dolgozták ki (Külkapcsolati Stratégia). E szakpolitikai stratégia életbe léptetése nem történt meg, mégis 2014-ben jelentős előrelépés következett be az ágazatok külkapcsolatai közötti összhang erősítése terén: immár teljes következetességgel bevezették az úgynevezett *egységes külképviseleti rendszert*, amelynek koncepciója már korábban is többször megfogalmazódott. Ennek lényege, hogy bár a szakdiplomátákat szakmailag saját ágazatuk irányítja, az egy állomáshelyen működő összes magyar diplomata munkáját a *misszióvezető* (nagykövet vagy főkonzul) koordinálja (helyben „a nagykövet a főnök”).

Az ágazati szemlélet jelentőségének megértése érdekében az alábbi két alfejezetben – a teljesség igénye nélkül – áttekintjük a különösen nagy diplomáciai relevanciájú ágazatokat, annak érzékeltetésére, hogy mennyi ágazati szempontot, reszortérdeket kell figyelembe vennie, összehangolnia és érvényesítenie egy hatékonyan működő, korszerű külpolitikának.

### 1.9.1. A külügyi igazgatással Magyarországon szervezetileg összetartozó ágazatok

A 2014. év további fontos változása volt, hogy a külügyi tárca hatáskörébe került a korábban a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alatt álló külgazdaság és az addig különböző tárcák (2010–2014-ben a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) között megosztott kulturális diplomácia, viszont a külügyi tárcától a Miniszterelnökséghez ment át az európai uniós igazgatás. A hatáskörök vándorlását bizonyos fokig a tárca nevének módosulása is kifejezte: *az eddigi Külügyminisztériumot (KüM) 2014 nyarától Külgazdasági és Külügyminisztériumnak (KKM) hívják*. Az új felállásban tehát a tárcához az alábbi ágazatok tartoznak.

**Külügyi igazgatás:** *a külképviseleti hálózat (nagykövetségek, főkonzulátusok, állandó képviseletek) irányítása.*<sup>2</sup>

**Külgazdaság (avagy gazdaságdiplomácia):** *a hazai illetőségű vállalatok nemzetközi tevékenysége és versenyképessége erősítésének állami (főként diplomáciai) eszközökkel történő segítése, amely a jelenleg érvényesülő (bár hivatalos stratégiai tervdokumentumban nem rögzített) külpolitikai stratégia szerint a legfontosabb külügyi ágazat.* A külgazdaság különösen lényeges feladata a hazai gyártású áruk, illetve hazai cégek által biztosított szolgáltatások külső piacokon történő értékesítése (kivitel, avagy *export*). Ennek érdekében a gazdaságdiplomácia feltárja a külföldi értékesítési lehetőségeket, és kapcsolatba hozza velük a hazai termelőket. A külképviseletek ezt azzal is elősegíthetik, hogy a fogadó ország társadalmával folytatott kommunikációjuk során célzottan a magyar gazdaság egésze (tehát általában véve a magyar termékek és szolgáltatások) tekintélyének az erősítésére töreksszenek, vagy felhívják a figyelmet olyan konkrét hazai termékekre és szolgáltatásokra, amelyek iránt a fogadó országban érdeklődés mutatkozhat. Az üzletkötés létrejöttét a gazdaságdiplomácia olyan eszközökkel is támogathatja, mint a külföldi piacra vezetendő árukhoz előzetesen nyújtott hitel biztosítása (ezt nevezzük *exporthitelnek*, ami beszerezhető a pénzügyi piacokról is, ám hazánkban – sok más országhoz hasonlóan – erre külön pénzügyintézetet is fenntartanak Exim Bank néven), vagy a kockázat részleges, esetleg teljes állami átvállalása egy minimális bevétel, esetleg nullszaldós mérleg garantálása (*exportgarancia*) formájában. A kis- és középvállalkozások külpiacon tevékenységéhez szakmai tanácsadással, illetve termékeik összegyűjtésével és így nagyobb árualapként történő piacra vezetésükkel is hozzá tud járulni az állam. A külgazdaság másik legfontosabb tevékenységi köre a *befektetés-ösztönzés* (avagy *tőkeimport*): a külföldön honos vállalatok hazai befektetései (foreign direct investment –

<sup>2</sup> Ezzel az ágazattal azért nem foglalkozunk ebben az alfejezetben részletesen, mert egész tanulmányunk erről szól.

FDI) elősegítése. Ez szintén magában foglalja a magyar gazdaság egészére vonatkozó információk terjesztését, de itt elsősorban azt kell megvilágítani, hogy a hazai gazdasági körülmények (munkaerő, infrastruktúra, biztonság stb.), valamint a gazdaságpolitika (adórendszer, befektetési támogatások stb.) miért kedvezőek a külföldi befektetők számára. Ide tartozik annak az ismertetése is, hogy hazánkban melyik szakterületeken mutatkozik leginkább igény befektetésre. Jelenleg Magyarországon 9 ilyen szakterületet tartanak számon, ilyen az autógyártás, a szolgáltató központok fejlesztése, az információs és kommunikációs technológia, az elektronika, az élelmiszeripar, az egészségipar, a logisztika, a megújuló energia és az űrtechnológia. A befektetési információk terjesztésének célja, hogy ennek folyományaként a külgazdasági diplomáták a fogadó országban könnyebben gyűjthessék össze azokat a gazdasági szereplőket, akik érdekeltek lehetnek magyarországi befektetések kezdeményezésében, és hozzák őket kapcsolatba a konkrét hazai befektetési lehetőségekkel: a szolgáltatáshoz szükséges ingatlan tulajdonosával, a potenciális vásárlókkal, beszállítókkal vagy egyéb ügyfelekkel, esetleg a befektetésbe társként belépő hazai vállalkozásokkal. A befektetés-ösztönzés otthoni – nem diplomáciai, de a gazdaságdiplomácia munkáját stratégiaileg segítő – eszköze a munkaerő szakképzése, az adókedvezmények és közvetlen pénzbeli vagy infrastrukturális (telek vagy felszerelt irodaház biztosítása, kiépítése, útépités stb.) hozzájárulások által a befektetésekhez nyújtott állami támogatás is, amelyek kívül esnek a KKM hatáskörén, ezért a külügyi és más tárca szoros együttműködését teszik szükségessé. A gazdaságdiplomácia harmadik legfontosabb területe a hazai tulajdonú vállalatok előnyös külföldi befektetéseinek (*tőkeexport*) elősegítése, amire azért lehet szükség, mert a megfelelő képzett-ségű munkaerő itthon nem áll rendelkezésre, vagy külföldön olcsóbb, esetleg közelebb van, és ezért jelentősen olcsóbb a nyersanyag vagy könnyebben megközelíthető az előállított termékek piaca stb., viszont ezek igénybe vétele szükséges a vállalatok nyereségmaximalizálásához. Az elmúlt években a külgazdaságnak ez az ága a magyar diplomáciában kevésbé volt látványos, mint a kivitel támogatása és az FDI ösztönzése, mert kevés volt a magyar tulajdonú működőtőke, viszont a munkanélküliség miatt olcsó volt, és bőséggel állt rendelkezésre munkaerő. Ez a következő években megváltozhat, mert a magyar gazdaság közel jutott a teljes foglalkoztatottsághoz. Az új helyzetben az lesz a fő cél, hogy olyan FDI érkezzen hazánkba, amely magas hozzáadott értékű termékeket állít elő az ország területén, és ezért magasabb bért is biztosít saját foglalkoztatottjai számára. Ezzel egyidejűleg valószínűleg kívánatos lesz, hogy az alacsonyabb hozzáadott értékű termelési folyamatokat a magyar tulajdonú vállalatok olyan külföldi térségekben végeztessék el, amelyek fejlődéséhez ez a tőkekihelyezés is képes érdemben hozzájárulni. A külgazdaság negyedik fő ága a hazánkban tevékenykedő vállalatok versenyképességéhez *nélkülözhetetlen behozatal* (import) kedvező feltételek mellett történő biztosítása: ez elsősorban az *energiahordozók és nyersanyagok*, illetve a további feldolgozásra szoruló úgynevezett félkész termékek behozatalát jelenti. (Az energiahordozók és nyersanyagok kapcsán a külgazdaság külön ágaként *erőforrás-diplomáciáról* is beszélünk.) Ezen a téren a diplomáciának két fontos szempontot kell érvényesítenie: egyrészt a versenyképes áron (azaz a behozott termék magas minőségének biztosítása mellett minél olcsóbban) történő beszerzést, másrészt az ellátásbiztonságot, tehát azt, hogy a hazai vállalatok folyamatosan hozzájussanak a nélkülözhetetlen energiahordozókhoz és alapanyagokhoz, és így saját termelésük, piaci jelenlétük zavartalan legyen.

**Kereskedelempolitika:** *a külkereskedelem és a külföldi beruházások jogi, illetve piaci feltételrendszerére (előírásokra és azok érvényesítésére) vonatkozó diplomáciai munka, tehát a hazai előállított termékek és szolgáltatások piacra jutását, illetve a hazai vállalatok külföldi beruházásait segítő szabályozások megalkotásának, egyezmények megkötésének, illetve alkalmazásának befolyásolása.* A külkapcsolatoknak ez az ága szoros összefüggésben áll a feljebb ismertetett külgazdasági érdekérvényesítéssel, lényeges különbség azonban, hogy míg a külgazdasági diplomácia nemzeti hatáskörbe tartozik, tehát az EU összes tagállama saját maga hozza meg a vele kapcsolatos döntéseket, addig a kereskedelempolitika teljesen *uniós hatáskörben* van. Az unión belüli kereskedelmi viszonyokat az *EU belső piacával* kapcsolatos döntések határozzák meg. Az unión kívüli feltételrendszerrel a tagállamok nevében is az Európai Unió folytat tárgyalásokat, mind egyes országokkal és – közös keres-

kedelempolitikával rendelkező – térségekkel, mind a globális kereskedelmi feltételrendszert biztosító Kereskedelmi Világszervezettel (World Trade Organization – WTO): ezt hívjuk az *EU kereskedelem-politikájának*. Az EU kereskedelem-politikájának fontos eszközét képezik a *szabadkereskedelmi és/vagy befektetésvédelmi egyezmények*, amelyek a szerződő felek között csökkentik, esetleg teljesen lebontják a vámokat, illetve az úgynevezett „egyéb kereskedelmi akadályokat”, például a termékek minőségével kapcsolatos előírások különbözőségéből eredő nehézségeket. A kereskedelem-politika másik fontos eszköze az egyezmények és az azokban biztosított feltételrendszerek, szabályozások *betartatása* a partner országokkal és szervezetekkel, illetve azok gazdasági szereplőivel. Ehhez információtovábitás, figyelmeztetések, tárgyalások, sőt végső esetben akár gazdasági megtorló intézkedések (szankciók) is igénybe vehetők. Az, hogy mindez uniós hatáskörben van, távolról sem jelenti, hogy a tagállamoknak nincs teendőjük ezzel kapcsolatban, hiszen tagságukból fakadóan befolyásolni tudják az EU belső szabályozásait, illetve kereskedelem-politikai álláspontjait. Ehhez megfelelő kommunikációt kell folytatniuk az uniós intézményekkel, így különösen a Bizottság kereskedelem-politikai főigazgatóságával, valamint a tagállamokkal, amelynek érdekében célszerű pontos (gyakran csak diplomáciai vagy hírszerzési úton beszerezhető) információkkal rendelkezniük az unión kívüli piacakon, befektetési területeiken zajló folyamatokról, várható döntésekről is. Mindez elsősorban diplomáciai feladatokat jelent, ezért tartozik hazánkban a külügyi tárcához a szűk értelemben vett kereskedelem-politika (tehát csak az EU külső kereskedelem-politikájának a befolyásolása, míg a belső piaccal kapcsolatos politika nem), annak ellenére, hogy általában véve az EU-politika 2014 óta kikerült a minisztérium hatásköréből. Egy tagállam annál inkább érdekelt abban, hogy az EU belső piacát és hazai kereskedelem-politikáját hatékonyan befolyásolja saját érdekei szerint, minél nagyobb hányadot képvisel nemzeti össztermékében a kivitel: Magyarország ilyen értelemben az egyik leginkább érdekelt tagállam ezen a téren, ami indokolttá teszi, hogy minél hatékonyabb stratégiai szemlélet jegyében tegyen erőfeszítéseket az EU kereskedelem-politikájának és belső piaci politikájának saját érdekei szerinti befolyásolásáért.

***Nemzetközi biztonságpolitikai együttműködés:*** a biztonságpolitikával vagy azzal is foglalkozó nemzetközi, illetve regionális szervezetek munkájában való részvétel és érdekérvényesítés. Az ország biztonságával kapcsolatos feladatok megoszlanak a különböző tárcák, de főként a Honvédelmi Minisztérium, a Belügyminisztérium és a KKM között. A közös vezérfonalat számukra ezen a téren a *Nemzeti Biztonsági Stratégia* szolgáltatja.<sup>3</sup> A KKM feladata ebben az együttműködésben a biztonság érdekében való nemzetközi együttműködés koordinációja. Ez a nemzetközi közösség tagjaival fenntartott kétoldalú biztonságpolitikai kapcsolatokon kívül hazánk képviseletét jelenti a béke és biztonság fenntartásával foglalkozó szervezetekben. Mint feljebb említettük, a nemzetközi közösséget megtestesítő *Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)* értékrendjének és ezért tevékenységének központjában is a béke és a – széles, azaz katonai, gazdasági, környezeti, ipari (például nuklárius) értelemben vett – biztonság áll. Emellett számos regionális szervezet is hivatásának tartja, hogy saját eszközrendszerével és nemzetközi jogi értelemben vett hatáskörei között hozzájáruljon a nemzetközi közösség ezen a téren tett erőfeszítéseivel. Az Európát és Észak-Amerikát magába foglaló transzatlanti térségben ilyen céllal működő szövetség az *Észak-Atlanti Szerződés Szervezete (NATO)*, illetve európai szinten az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)*, amelyeknek hazánk is tagja. Európán kívül ilyen célt tűz ki például a Sanghaji Együttműködési Szervezet, az Afrikai Unió, vagy az egyes posztsovjet országokat tömörítő Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete (KBSZSZ/CSTO), amelyeknek hazánk értelemszerűen nem tagja, de amely szervezetek az ENSZ-nek és az EBESZ-nek partnerei lehetnek konkrét biztonságpolitikai kérdésekben. Tagsággal rendelkezünk ugyanakkor olyan szervezetekben is, amelyek hivatása többek között, bár nem kizárólag az ENSZ békével és biztonsággal kapcsolatos céljainak megvalósításához való hozzájárulás: ilyen az *Európai Unió*, amely ezt a funkcióját *közös kül- és biztonságpolitikája, illetve közös biztonság- és védelempolitikája* keretében gyakorolja, de a nem

<sup>3</sup> Elérhető: [http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035\\_2012\\_korm\\_határozat.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 27.)

hagyományos biztonsági tényezők (emberi jogok, környezetvédelem, állami működés stb.) területén ide sorolható az Európa Tanács (ET) is.

**Nemzetközi fejlesztési együttműködés:** *a fejlődési hátrányban lévő országok társadalmának nyújtott, hátránykiegyenlítő segítség érdekében az érintett állammal, valamint a nemzetközi élet más szereplőivel közös projektek tervezése, koordinálása és végrehajtása.* A béke és biztonság mellett, azokkal szoros összefüggésben az ENSZ másik fontos alapértéke a globális közjó, amelynek elosztásából a világ társadalmi – eltérő természeti, társadalmi, történelmi, politikai stb. adottságaik miatt – különböző arányban vesz ki a részüket. Az aránytalanságok enyhítése és az azok miatti biztonsági kockázatok csökkentése érdekében a fejlettebb országok fejlesztési projektek formájában segítséget nyújtanak a hátrányosabb helyzetű társadalmaknak problémáik leküzdéséhez. Ennek során együttműködnek a segélyben részesülők államával, részben azért, hogy ne sérüljön annak szuverenitása, részben a helyi viszonyok és szükségletek, illetve cselekvési lehetőségek pontosabb felmérése érdekében. Ugyanakkor az adományozó (donor) országok és szervezetek egymással is kapcsolatot tartanak, részben az erőforrások összeadása, részben a duplikációk elkerülése érdekében. Ezek az együttműködések teszik a nemzetközi fejlesztéspolitikát alapvetően diplomáciai kérdéssé. A fejlett országok elsősorban nemzetközi és regionális szervezetek keretében adják össze nemzetközi fejlesztési forrásaikat: az ezek felhasználásával kapcsolatos döntéshozatal a multilaterális fejlesztési együttműködés. Hazánk jelenleg elsősorban ezen a csatornán – azon belül is különösen az Európai Unió keresztül – vesz részt a nemzetközi fejlesztési politikában. Számos fejlett állam ugyanakkor humanitárius megfontolásból, illetve országimázsa erősítésének érdekében, de – bár ezt nyíltan senki sem vállalja, mert ellenkezik a nemzetközi fejlesztési együttműködés elveivel – saját gazdasági szereplői számára történő úttörésként legalább akkora hangsúlyt helyez a kétoldalú projektekre, mint a multilaterális fejlesztésre. Itt megjegyzésre méltó, hogy Magyarország valójában számos olyan támogatást nyújt bajban lévő társadalmaknak, amik elszámolhatók lennének fejlesztési együttműködésként. Például fejlődő országok diákjainak biztosított ösztöndíjakra sok százszorosát költjük a hivatalosan kétoldalú nemzetközi fejlesztési együttműködésként bemutatott forrásoknak. Csak feltételezni lehet, hogy ezeket a pénzeket azért nem nevesítjük nemzetközi fejlesztési részvételeként, mert így függetlenebbül és ezért hatékonyabban tudjuk elkölteni, mint hogyha a fejlesztéspolitikára vonatkozó nemzetközi előírásoknak kellene megfelelnünk.

**Emberjogi diplomácia:** *a nemzetközi és regionális szervezetek kifejezetten emberjogi vagy részben emberjogi vonatkozású dokumentumaiban olyan szövegrészek megjelenésének elérése, amelyek összhangban állnak nemzeti érdekeinkkel, az ezekkel ellentétes szövegrészek elfogadásának akadályozása és az érdekeinkkel összhangban álló szövegrészek érvényesülésének szorgalmazása, számonkérése.* A magyar külpolitikában az emberjogi diplomácia megerősödését a kilencvenes években a nemzetpolitikának – mint sajátosan magyar kormányzati ágazatnak – szentelt figyelem erősítette meg. A kilencvenes évek nemzetpolitikai stratégiájának ugyanis egyik központi eleme volt, hogy az emberi jogok nemzetközi standardjain belül a kisebbségi jogok erősítésével a határon túli magyar közösségek megmaradását elősegítő körülményeket kényszerítsen ki az olyan szomszédos országokból, amelyek maguktól kevés hajlandóságot mutattak erre. Később Magyarországot is számos emberjogi kritika érte a nemzetközi jogi fórumokon, ezért az emberjogi diplomácia fontos elemévé vált az ezekkel szemben való védekezés. Az emberjogi diplomáciában különösen fontos szerepet játszanak az ENSZ ezzel foglalkozó struktúrái, az Európa Tanács, az Európai Unió és – kifejezetten az emberi jogok biztonságpolitikai összefüggésében – az EBESZ.

**Kulturális diplomácia:** *Magyarország és a magyar nemzet kulturális és tudományos teljesítményeinek nemzetközi prezentálása.* Szélesebb értelemben ide soroljuk a fogadó ország kulturális teljesítményeiről és kulturális politikájáról a küldő ország számára végzett jelentőmunkát is. A modern diplomácia nagyon fontos kérdésnek tartja, hogy a küldő ország milyen általános képet sugároz magáról a fogadó ország társadalma felé (ezt nevezik „puha hatalomnak” azaz „soft power”-nek.) Ezen belül általában



nagy jelentőséget tulajdonítanak a kulturális és tudományos teljesítményeknek. Ezért minden külképviseletünknek vannak ezzel kapcsolatos feladatai, így olyan munkatársai is, akik többek között ezzel foglalkoznak. Nagyobb külképviseleteinken előfordul, hogy külön szakdiplomata posztot tartanak fenn ezzel a céllal. A kulturális, tudományos, gazdaságilag vagy biztonságpolitikailag különösen jelentős partner országokban – 2016 óta a nagykövetség részeként – külön hivatal feladata a kulturális diplomáciai programok szervezése, illetve az ehhez szükséges kapcsolatok építése. (A kulturális diplomáciának a magyar külpolitikában nagy hagyománya van: a független magyar külszolgálat első világháború utáni megszervezése során Klebelsberg Kunó kultuszminiszter kezdeményezésére a külföldi kulturális intézetek akkori viszonyok között kiemelkedően modernnek számító hálózatát hoztuk létre.)

A külügyi tárca hatásköreinek 2014-es robusztus bővítését követően fokozatosan újabb feladatok is a minisztériumhoz kerültek, mint például a turizmus fejlesztése, az energetika, a nemzetpolitikai célú, határon túli gazdaságfejlesztési támogatások, az újtechnológiákkal kapcsolatos kormányzati teendők, vagy a polgári hírszerzés felügyelete.

Mint láthatjuk, a külügyi tárcához tartozó ágazatokban közös, hogy mindegyik jelentős részben, vagy akár teljesen az ország határain és ezért szuverenitásán kívül eső kérdésekkel foglalkozik, és mindegyik – bizonyos értelemben a nemzetközi fejlesztési együttműködés kivételével, amelynek fő eszközt az elosztható pénzforrások jelentik – információk átadásával törekszik a magyar érdekeknek megfelelő döntéseket elérni, illetve a kedvező döntéseket elősegítő légkört teremteni a nemzetközi élet többi szereplőjénél. Bár tartalmilag is szoros összefüggésben állnak egymással, hiszen a gazdaság, a biztonság és az ország tekintélye (imázsa) elválaszthatatlan egymástól, mégis reszortérdekeik számos esetben ütköznek, hiszen a gazdasági nyereség, a biztonság érdekében tett lépések és tekintélyünk megőrzésének célja gyakran keresztezik egymást. Az érdekek összeegyeztetése szempontjából előnyös, hogy harmonizációjukat egyetlen szaktárca keretei között kell megoldani, és különösen kedvező, hogy a kormányzat határozottan állást foglalt az ágazatok közötti értéksorrendről, legalábbis annyiban, hogy annak élén a gazdasági érdekérvényesítés helyezkedik el.

### 1.9.2. A külpolitika formálásában jelentős szerepet játszó más ágazatok

Mivel a globalizálódó világban egy ország gazdasági teljesítményének nemzetközi vonatkozásai nem merülnek ki a külgazdaságban, hanem az összes ágazat külkapcsolatai (az élelmezés, környezet, egészségügy, szociális rendszereké stb., de még a kultúraé és a sporté is), illetve ezek külső hatásoknak való kitettsége is ide tartozik, ezért a diplomáciának az összes ágazatra célszerű fokozottan odafigyelnie. Az alábbiakban csak azokat tekintjük át mintegy „madártávlatból”, amelyek külkapcsolatai szinte folyamatosan feladatokat generálnak a külügyi igazgatás számára. Váratlan helyzetek ugyanakkor egy időre bármely ágazat külügyi vonatkozásait a diplomáciai érintkezés homlokterébe állíthatják.

Gazdaságilag különösen jelentős ágazat a *tudománydiplomácia* (amelynek eszközrendszere hazánkban csak részben tartozik a külügyi tárca irányítása alá), mert a hazai tudományos teljesítmények kapcsolatba hozása külföldi kutatási eredményekkel és a bennük rejlő lehetőségeket termelési innovációvá alakító tőkével oroszánrészt vállalhat gazdaságunk modernizációjában és a termékláncok magas hozzáadott értéket előállító szakaszainak hazánkba való telepítésében, ami az elkövetkező évek egyik kiemelt nemzetgazdasági feladata. Nem kevésbé fontos az *agrárdiplomácia*, hiszen nem pusztán eladni kell élelmiszertermékeinket, illetve korszerűsítésükhöz és feldolgozásukhoz nem pusztán külföldi tőkére van szükség (amiket a külgazdaság elvileg külön agrárdiplomácia nélkül is biztosít), de figyelembe kell venni, és el kell hárítani a veszélyes technológiák, mint például a génmódosított lények külföldön egyre intenzívebben jelentkező terjesztésének, vagy az állat- és növény-egészségügyi problémáknak a hazai mezőgazdaságra gyakorolt potenciális hatásait is. Emellett az utóbbi években különösen fontossá vált a *hazai gazdaságpolitika* védelme az ellene indított lejárató kampányokkal szemben. A hazai gazdaság működését a külföldi modellek tanulmányozása, illetve a partner orszá-

gok gazdaságpolitikai lépéseinek és azok hazai gazdaságunkra gyakorolt hatásainak előrejelzése is nagymértékben segíti.

A gazdaságpolitika mellett az utóbbi években a *hazai társadalompolitikára* (családpolitika, roma-integráció, oktatáspolitikai, a nemzeti jelképek használatával összefüggő identitáspolitika, közmunka stb.) is hatalmas külső nyomásgyakorlás nehezedett: ennek elhárítása szintén külpolitikánk egyik de facto ágává nőtte ki magát. A külpolitika formálásában klasszikusan meghatározó szerepet játszó ágazat a *honvédelem*, amely elsősorban szövetségi politikánk és a nemzetközi katonai missziókban való részvételünk által áll szoros kapcsolatban a külügyi igazgatással, de nem kevésbé fontos a partner országokkal történő kölcsönös katonai bizalomépítés, illetve a katonai képességfejlesztések érdekében folytatott nemzetközi együttműködés, így a külföldről történő eszközbeszerzések kérdése sem. Neve ellenére fontos nemzetközi vonatkozásai vannak a *belügyi politikának* is, hiszen – hogy csak egy példát említsünk – a bűnözők jelentős részben nemzetközi hálózatokban működnek, így a bűnüldözés is szükségszerűen nemzetközi együttműködést tesz szükségessé. Mivel az ökológiai folyamatoknak a politikai határok nem tudnak gátat szabni, hanem a környezeti hatások átterjednek a mesterséges határvonalakon, illetve a globális ökoszisztéma állapota a nemzetközi közösség egészét érinti (bár sokszor különböző földrajzi helyzetű országokat különböző mértékben, jó példa erre a klímaváltozás), ezért a *környezetvédelemnek* és a *vízgazdálkodásnak* is fontos nemzetközi és diplomáciai vonatkozásai vannak.

Vannak a kormányzásnak olyan ágazatai is, amelyek kifejezetten külpolitikai jellegűek azáltal, hogy szoros összefüggésben állnak szuverenitásunkon kívül eső kérdésekkel. A kulturális diplomácia összefüggésében már említettük az *országimázs* jelentőségét: ez a kulturális diplomáciától és a magyar gazdaság külföldi tekintélye érdekében tett gazdaságdiplomáciai erőfeszítésektől eltekintve összességében szintén nem a külügyi igazgatáshoz tartozik, ám célja elsősorban az országról alkotott külföldi értékítélet befolyásolása (másodsorban a hazai közvélemény értékítéletének alakítása is). Kifejezetten külügyi jellegű tevékenység az emberjogi diplomácia összefüggésében már említett *nemzetpolitika*, tehát az országhatárokon túl: történelmileg elsősorban a szomszédos országokban (Kárpát-medencében), de egyre nagyobb számban szerte a világban élő magyar közösségekkel való kapcsolattartás. Ezért a nemzetpolitika sokáig a külügyi igazgatás felügyelete alatt állt. Mint feljebb említést tettünk róla, ez a kérdéskör olyan módon is összefügg a külpolitikával, hogy Alaptörvényünk értelmében a külügyi stratégia alanya, tehát az a „mi”, amelynek érdekeit a külpolitika képviseli, az állampolgári közösségen túlterjedő nemzeti identitásközösség is. A külpolitikai jellegű ágazatok közé sorolható az *Európai Unió ügyek igazgatása* is, hiszen az uniós döntéshozatal befolyásolása érdekében nemcsak a tagállamok átruházott szuverenitását élvező uniós intézményekkel szükséges kapcsolatot tartani, hanem magukkal a tagállamokkal is, ami alapvetően a diplomáciai kommunikáció útján történik.

Ezen kívül lényegében az összes kormányzati ágazatnak vannak külkapcsolatai, ami nagyon fontosá teszi a külügyi tárca és a többi szaktárca együttműködését és a köztük folyó információáramlást, mert csak ez előzheti meg külkapcsolati reszortérdekek (adott esetben: tárcaérdekek) egymás érdekérvényesítését nehezítő összefeszülését, az ország külkapcsolatainak fragmentálódását.

## 1.10. A külpolitikai stratégia földrajzi fókuszai

A külpolitika ugyanakkor nemcsak ágazatok, hanem földrajzi célterületek szerint is csoportosítja teendőit. A földrajzi fókuszok kijelölésének ráadásul a külügyi igazgatásban – a külügyminisztériumok szervezeti rendje történetében – nagyobb hagyománya van, mint az ágazati szemléletnek: lényegében amióta külügyminisztériumok léteznek, mindig is voltak területi szervezeti egységeik (osztályaik, főosztályaik, igazgatóságaik stb.). Ezért természetes, ha ezek a szervezeti egységek saját hatásköreiket érintő, azaz földrajzi fókuszú stratégiákban gondolkodnak, annak megfontolásait követik. Egy versenyképes diplomáciában ezek a földrajzi célterületekkel foglalkozó stratégiák azt vizsgálják, hogy

az általános külügyi/külkapcsolati stratégiából és az ágazati stratégiákból *milyen következtetések hárnak egy-egy földrajzi célterülettel való kapcsolattartásunkra.*

A földrajzi szemlélet általában valamilyen szempont szerint csoportosítja a nemzetközi élet szereplőit, abból kiindulva, hogy a földrajzi irányok hasonló problémaköröket és hasonló lehetőségeket, például a gazdaság számára viszonylag egységesen kezelhető piacokat jelölnek ki. Az egyes országok gyakorlatára legjellemzőbb a *koncentrikus körökben*, tehát lényegében földrajzi távolság szerinti és/vagy az *égtájak szerinti*, illetve a geopolitikai vagy gazdaságföldrajzi szempontok alapján történő csoportosítás, vagy mindezek valamilyen kombinációja. Ennek gyakorlati érzékeltetése érdekében az alábbiakban röviden kitérünk arra, hogy a magyar diplomáciában hogyan érvényesült az utóbbi időben a földrajzi szemlélet.

A *hidegháború alatt* Magyarország keleti kapcsolatait külpolitikai függésünk dominálta: ide tartozott a magyar külpolitika felett ellenőrzést gyakorló Szovjetunió, de ide sorolódtak a hasonló független helyzetben lévő országok is, amelyek pár kivétellel (mint például Kuba) földrajzilag is hazánktól keletre vagy északra helyezkedtek el. Ezekben a relációkban külpolitikánk lényegét az elvárások felismerése és az alkalmazkodás prezentálása alkotta. Nyugati (tehát nyugat-európai és észak-amerikai) kapcsolatainkat a hidegháború nagy részében az határozta meg, hogy ebben az irányban helyezkedtek el a hazánkat független viszonyban tartó birodalom világpolitikai ellenfelei. Az ezekkel kapcsolatos külpolitika teljesen másról szólt, mint a keleti: itt a diplomata fő feladata a nemzetközi jogi értelemben legális eszközökkel történő hírszerzés volt az egyes országok törekvéseiről, gyengeségeiről, illetve erősségeiről. Lényegében déli irányt jelöltek ki azok a térségek (Afrika, Latin-Amerika, Dél-Ázsia), amelyekben a két világrendszer vetélkedett egymással, s a magyar diplomáciára a Szovjetunió irányában elkötelezett erők többek között gazdasági kapcsolatok ápolása útján történő támogatása, a semlegesek megnyerése, illetve a nyugati irányban elkötelezettekről való legális hírszerzés hárult. A földrajzi csoportosítás tehát alapvetően az égtájakat követte, még ha nem is ez, hanem a geopolitikához rendelt diplomáciai funkciók adták meg a csoportosítás igazi alapját.

A *rendszer váltás után* az „orientáció”, tehát a tervezett szövetségi státus jelölte ki a földrajzi csoportosítás alapját: prioritást élveztek azok az országok, amelyekkel szövetségi viszonyba kívántunk kerülni, tehát alapvetően a nyugati irány. Külön csoportot alkottak a hazánkéhoz hasonló törekvésű országok, elvileg szintén prioritást élvezve, és potenciális szövetségeseikként, amit a visegrádi együttműködés létrehozása is érzékeltetett, bár a kilencvenes évek nagy részében a magyar külpolitika gyakran inkább riválisként tekintett rájuk, abból a feltételezésből kiindulva, amit később megcáfolt a történelem, hogy egyszerre ezek az országok nem válhatnak a nyugati hatalmak szövetségésévé, ezért előnyt kell hozzájuk képest szerezni. További külön földrajzi csoportot jelölt ki Délkelet-Európa, amelyre a jugoszláviai háború és a romániai bizonytalanságok miatt elsősorban a határon áttekintendő veszélyek forrásaként tekintettünk. Ezenkívül lényegében egységes kezelésben részesült az egész világ, amelynek országaival szövetségre sem kívántunk lépni, de közvetlen veszélyforrást sem láttunk bennük. Ekkor tehát az égtájak és koncentrikus körök szerinti logika keveredett egymással, bár igazi koncentrikus körök annak ellenére sem rajzolódtak ki, hogy a szomszédos országokban élő magyar közösségek problematikája miatt egy belső koncentrikus kör kialakítása a szomszédos országokból mindenképpen logikus lett volna.

Az ország *NATO- és EU-csatlakozása után* a magyar külpolitika de facto két csoportra osztotta a világot: egyrészt a szövetségesekre, akik prioritást élveztek, és akik irányában feléledt az alkalmazkodó külpolitika korábban keleti irányban gyakorolt hagyománya, másrészt a világ összes többi országára, amelyeknek külpolitikánk viszonylag kis jelentőséget tulajdonított. Ez alól egyedül a Nyugat-Balkán és a putyini reformok hatására megerősödő Oroszország, majd a kelet-ázsiai hatalmak robusztus gazdasági növekedése hatására az általuk alkotott térség élvezett valamelyest kivételt.

Napjainkban *a gazdasági kérdéseknek a külkapcsolatok középpontjába kerülése* érdekes módon visszahozta külpolitikánkba az égtájak szerinti gondolkodást. Ennek alapja, hogy kivételünk oroszlan-része az EU-ba, illetve azon kívül elsősorban Észak-Amerikába irányul, ezért célunk ezeknek a kapcsolatoknak a megtartása és fejlesztése, ugyanakkor legalább ennyire fontos lenne *új piacok szerzése*

is a több lábon állás (diverzifikáció) céljából. Az új piacok szerzésének igénye előbb a posztszovjet térségre, Délkelet-Európára és Kínára irányuló „keleti nyitás” politikáját indította el, amelyet hamarosan kiegészített a Közel-Keletet, Afrikát, Dél- és (Kína kivételével) Kelet-Ázsiát, Latin-Amerikát és Óceániát érintő „déli nyitás”. (A déli nyitás meghirdetéséig a keleti nyitáshoz sorolták a Közel-Keletet, sőt tágabb értelemben a későbbi déli nyitás teljes célterületét.) Ezt az égtájak szerinti csoportosítást kiegészíti, hogy az EU kohéziós forrásai felhasználásának összefüggésében a *határmenti gazdasági kapcsolatok* egységes szemlélete most először jelölt ki hivatalosan is koncentrikus kört a relációk földrajzi csoportosításában, ha nem is a külpolitika egésze, de legalább a gazdasági kapcsolatok számára: ezzel előbb külön főosztály foglalkozott a KKM-ben, amelyet 2016-ban helyettes államtitkársági rangra emeltek. Sőt a koncentrikus körökben való gondolkodást erősíti, hogy a nemzetpolitika diplomáciai támogatásával kapcsolatos feladatok ellátására is külön szervezeti egységet hozott létre a KKM, igaz, már nem először, mert ilyen az EU-csatlakozás időszakában is működött. A szomszédos országok kormányaival tartott kapcsolatokat azonban, ahogy akkor is, továbbra is „felszeleteli” az égtájak szerinti gondolkodás.

Mint a világ legtöbb országának külkapcsolataira, a magyar külpolitikára is jellemzőek a *földrajzi csoportosítással összefüggő reszortérdekek*: vannak „nyugatosok” avagy „atlantisták”, Közép-Európások, posztszovjetesek, balkánosok stb. Ezek a szakmai csoportok értelemszerűen arra törekuszenek, hogy saját földrajzi irányuk minél nagyobb figyelmet élvezzen a külpolitikában, s a külkapcsolatok fejlesztésére szánható erőforrások minél nagyobb része szolgálja az ezeken a területeken jelentkező lehetőségek kihasználását, illetve veszélyek elhárítását. Az ilyen törekvésekben nagyon sok energia rejlik, amelyet a külpolitika annál jobban tud hasznosítani, minél következetesebben érvényesül benne a stratégiai szemlélet, amely összhangot teremt köztük, biztosítva, hogy energiáik ne egymással szemben érvényesüljenek, hanem összeadódjanak.

### 1.11. Az ágazati-területi stratégiamátrix

A fentiekből következően *egy külpolitika stratégiai rendszere* akkor erős, ha tematikailag az ágazati külpolitikák stratégiáinak és a földrajzi célterületekre vonatkozó stratégiáknak a mátrixát rajzolja ki (látenszen, vagy akár tényleges táblázatban). Mindezt úgy, hogy a mátrix sorai például ágazati külkapcsolati vonatkozásokat, oszlopai földrajzi célterületekre vonatkozó stratégiákat foglalnak össze. A stratégia 3 fő elemének követelménye miatt a táblázat négyzetei háromszatúak (vagy, ha háromdimenziósan rajzoljuk le a mátrixot, akkor háromszintű oszlopként képzelhetők el), kijelölve az adott földrajzi célterületre eső valamelyik ágazati külpolitika stratégiai (azaz problémákra és lehetőségekre koncentráció) helyzetelemzését, célkitűzéseit és a célok megvalósítására irányuló javaslatait. *Ezzel a modellel viszonylag könnyen magas ambíciószintű külpolitikai stratégia készíthető*, és tehető áttekinthetővé a döntéshozók és végrehajtók számára.

### 1.12. A prioritások

A magyar külpolitika stratégiai gondolkodásában a kilencvenes évek eleje óta hagyomány, hogy a diplomácia által követendő *célrendszeren belül elsőbbséget élvező célokat*, úgynevezett *prioritásokat* jelölünk ki. Fontos azonban a prioritás fogalmának pontos megértése, mert téves értelmezése torzulásokat okozhat a külpolitika stratégiájában. Elterjedőben van – nemcsak hazánkban, hanem világszerte – a „prioritások” azonosítása a célrendszerrel, ami azt jelenti, hogy ami „nem prioritás”, az egyáltalán nem cél. (A köznyelv is ebben az értelemben használja a „nem prioritás” kifejezést.) A rendszerváltás után elsőként szabadon megválasztott magyar miniszterelnök, Antall József az euro-atlanti integrációt, a szomszédáspolitikát és a kisebbségvédelmet nevezte meg prioritásként. E stratégiai alapvetést a különböző politikai színezetű kormányok máig fenntartották, ami az antalli útmutatás sikerességének jele.

A fogalom téves értelmezése azonban egy időben ahhoz vezetett, hogy – Oroszország és Kelet-Ázsia kivételével, amelyekkel kapcsolataink végig élénkek maradtak – az euro-atlanti és közép-európai térségen kívüli relációktól a magyar külpolitika fokozatosan elfordult, jóllehet ez nem tartozott Antall József szándékai közé. A keleti és déli nyitás lényegében ennek a tévedésnek a korrigálása. Így *ma*, miközben az antalli prioritások továbbra is érvényben vannak, a „nyitások politikájával” együtt de facto öt prioritással számolhatunk: *euro-atlanti érdekérvényesítés, jó szomszédság, nemzetpolitikai diplomácia, keleti nyitás, déli nyitás*.

A helyesen értelmezett prioritások fontos útmutatót képezhetnek a külpolitika számára: kijelölhetik a külpolitika hangsúlyait, és ezáltal meghatározhatják a külpolitikai stratégia arculatát. Ehhez azonban az szükséges – ami Antall prioritásai esetében is megvolt, és oroszlánrészben járult hozzá az akkori prioritásrendszer tartós sikeréhez –, hogy a prioritások kinyilvánítását a külpolitikának ezekre a területekre összpontosított, látványos erőfeszítései támasszák alá, és töltsék meg tartalommal. Ez történt a keleti nyitással is, amelynek fogalma mind a diplomácia munkatársai, mind a közvélemény szintjén láthatóan gyökeret vert a gondolkodásban. A diplomáciai információs munka tematikus hangsúlyainak megválasztásával szintén jelentős mértékben lehet hozzájárulni a prioritások gyakorlati érvényesüléséhez.

## 2. A DIPLOMÁCIAI INFRASTRUKTÚRA (A DIPLOMÁCIA „HARDVERE”)

A fentiekben azzal foglalkoztunk, hogy nagyjából milyen gondolkodási modell alapján dönti el egy külpolitika (vagy a nemzetközi élet egy nem állami szereplőjének diplomáciája), hogy mit akar elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél: ez lényegében a külpolitika programozása, „szoftvere”. Tapasztalhattuk, hogy ez a gondolkodási modell többé-kevésbé spontán is érvényesül, de a külpolitika annál hatékonyabb, minél tudatosabban, tervszerűbben alkalmazza működésében a stratégiai szemlélet modelljét. Az alábbiakban arra irányítjuk figyelmünket, hogy az így kitűzött *célokat hogyan érheti el a diplomácia?* Milyen eszközökkel? Mitől lehetnek „jó” (célszerűen használhatók) ezek az eszközök, illetve mitől függ ezeknek az eszközöknek a „jó” (hatékony) működtetése? Az eszközök, tehát *a diplomáciai infrastruktúra* és annak működtetése – amely nem más, mint *a diplomáciai információs munka*, hiszen a diplomácia egy információs rendszer – *együttvéve alkotják a diplomácia „hardverét”, amelyen a diplomáciai „szoftverek” „futtathatók”.*

### 2.1. A diplomáciai információs folyamat

E dolgozat elején említettük, hogy a diplomácia lényege, hogy államok (illetve a nemzetközi élet más szereplői) hivatalosan kommunikálnak egymással. *A diplomáciai információs folyamat* azok között az intézmények között zajló információáramlást jelenti, amelyek által az államok (illetve a nemzetközi élet más szereplői) közötti kommunikáció megvalósul.

Az államok közötti hivatalos kommunikáció és így az egész diplomáciai információs folyamat legismertebb, de távolról sem egyedüli intézményei a nagykövetségek és főkonzulátusok, tehát az úgynevezett *külképviseltek*. Régi hagyomány, hogy az egymással intenzív kapcsolatot ápoló államok állandó képviseletet létesítenek egymásnál: ezeket nevezik régóta követségeknek. Olyan esetekben, amikor a képviselet célja a küldő állam polgárai között a küldő állam joga szerinti ítélezés, valamint a küldő állam gazdasági szereplői érdekeinek a képviselete volt, az állandó képviseleteket a régi korokban konzulátusoknak nevezték. Az egykori konzulátusok előbb említett funkcióiból eredően ma államigazgatási szolgáltatásokat a küldő állam területén kívül nyújtó intézményeket továbbra is konzulátusoknak hívjuk (igaz, ma már a követségek, nagykövetségek konzuli részlegei is végezhetnek konzuli munkát), míg a történelmi idők konzuljainak gazdasági feladatkörét átvették a szakdiplomataék (elsősorban a külgazdasági attasék), akik ma követségeken, konzulátusokon egyaránt dolgozhatnak. Eredetileg a nagyhatalmak egymásnál létesített állandó képviseletei minősültek nagykövetségnek, a kisebb államok csak követségeket létesíthettek, illetve fogadhattak, 1945 után azonban egyre inkább elterjedt, hogy a kisebb államok is nagykövet(ség) által képviseltetik magukat egymásnál.

#### 2.1.1. Szuverenitáson belüli diplomáciai információátvitel

Az államok egymáshoz rendelt állandó képviseleteit – nagykövetségeket, követségeket, főkonzulátusokat, konzulátusokat, egyéb állandó képviseleteket – gyűjtőnéven kétoldalú (*bilaterális*) *külképviselteknek* nevezzük.

Az államok azonban nemcsak kétoldalúan kommunikálnak egymással, hanem egyes kérdésekben – főként olyan szakterületeken, amelyeken a nemzetközi együttműködés különösen fontos – folyamatosan *csoportos kommunikációt* is folytatnak. Az ilyen kommunikáció biztosítása, illetve a közös döntések képvisellete vagy végrehajtása érdekében közös szervezeteket hoztak létre. A nemzetközi közösség minden tagja számára nyitott szervezeteket *nemzetközi szervezeteknek* (ebben a kategóriában legfontosabb szervezet az ENSZ, illetve annak szakosított szervezetei), a világ valamelyik szűkebb területét felölelő szervezeteket *regionális szervezeteknek* hívjuk (ilyen például az ET vagy az EBESZ). A tagországok ezeknek a szervezeteknek a munkájában is főszabályként a szervezet székhelyén működő külképviseletek útján vesznek részt: az államok ilyen képviselleteit nevezzük többoldalú (*multi-laterális*) külképviseletnek.

Ahhoz, hogy hitelesen tudják képviselni a *küldő országot*, a külképviseleteknek folyamatosan információt kell cserélniük annak hatóságaival. A külképviseletek munkáját általában a küldő ország *külgügyminisztériuma* irányítja, és általában a legtöbb információnak, amelyet a küldő állam juttat el külképviseleteihez, vagy fordítva, a küldő állam külgügyminisztériuma a kimeneti, illetve bemeneti pontja. Ezért a diplomáciai információs folyamaton belül az *egyik legfontosabb információátvitel a külügyi tárca és a külképviseletek között* történik.

A külpolitika ágazati szemlélete miatt ugyanakkor a külgügyminisztériumnak a beérkező információk jelentős részét – azok tartalmától függően – meg kell osztania a kormány vezetésével és a szaktárcákkal, illetve koordinálnia kell a kormány vezetésétől és a szaktárcáktól hozzá beérkező információk megosztását a külképviseletekkel. Ezért hívják a külgügyminisztériumot a diplomáciai információs folyamat szempontjából „központnak”. A kormány vezetése értelemszerűen utasításokat is adhat a „központnak”. Ráadásul egy országnak nemcsak kormánya van, hanem más hatalmi ágai is: törvényhozása, államfője stb., amelyeket itt együtt „kormányzatnak” nevezünk, és amelyekkel – értelemszerűen – a „központ” szintén információcserét folytat. A diplomáciai információs folyamatnak tehát a külgügyminisztérium és a kormányzat többi része közötti információátvitel is nagyon fontos részét képezi: ennek köszönhetően tudja a külgügyminisztérium koordinálni az ország külkapcsolatait és azon keresztül a nemzetközi partnerek irányban történő érdekérvényesítését.

Egyre jellemzőbb mindamellett, hogy a gyorsaság kedvéért a külképviselet a küldő ország szaktárcáival közvetlen kapcsolatot tart. Ilyen esetben nem a külgügyminisztérium, hanem maga a külképviselet koordinálja a különböző tárcáktól kiérkező, vagy hozzájuk hazamenő információkat. (Erről már szoltunk feljebb, az „egységes külképviseleti rendszer” összefüggésében.)

A diplomáciai információs folyamat eddig említett intézményeiben (mint az ország saját külképviselete, külgügyminisztériuma és más kormányzati intézményei) közös, hogy mindegyik az adott ország (a nemzetközi jog szerinti *küldő ország*) szuverenitása alatt működik, azaz – az állam berendezkedésének hierarchikus rendje szerint – feladatot szabhatnak egymásnak: a köztük áramló információ egy része utasítás is lehet. A kormány vezetése utasíthatja a szaktárcákat, köztük a külgügyminisztériumot, amely utasíthatja a külképviseleteket. Mindez az ország szuverenitásán belül marad.

### 2.1.2. A szuverenitás határát átlépő diplomáciai információátvitel

A külpolitika lényege azonban, hogy *az ország szuverenitásán kívül eső kérdésekkel foglalkozik*, az ország szuverenitásán kívül eső döntéseket próbálja saját országa érdekeinek megfelelően alakítani. Éppen ezért a diplomáciai információs folyamat lényege is a szuverenitás határait átlépő, hivatalos információátvitel. Mivel a mai világban a szuverén országok a nemzetközi jog szerint egyenlők (csak a nemzetközi közösség irányításában való részvételi joguk különbözik aszerint, hogy ki állandó tagja az ENSZ Biztonsági Tanácsának, és ki nem), értelemszerűen nem utasíthatják egymást. A szuverenitás határát átlépő hivatalos információátvitel tehát abban különbözik alapvetően a szuverenitáson belüli információátviteltől, hogy ez az információ *nem tartalmazhat utasítást*: az információ befogadója minden esetben szabadon mérlegelheti, hogy az információt hogyan használja fel (számolva persze

a következményekkel). Minden olyan esetben, amikor a szuverenitás határán átvitt hivatalos információ utasításjellegűt ölt, és azt az információ címzettje elfogadja, szuverenitása szükségszerűen sérül.

A külképviseletek létének értelme, hogy a küldő ország nevében, a „központtól”, illetve a szakértőktől vagy a kormányzat többi részétől kapott információk (benne utasítások) alapján *kommunikáljanak a fogadóországgal* vagy – multilaterális diplomácia esetében – *a fogadószervezettel*. A velük folytatott kommunikáció a diplomáciai információs folyamat *legfontosabb információátvitel*e. A diplomáciai információs folyamat szuverenitáson belüli része (tehát a kormányzat és a külügyminisztérium, illetve a külügyminisztérium központja és a külképviseletek közötti kommunikáció) csak támogatja: szervezetté, stratégiává, hitelessé teszi a szuverenitás határát átlépő információátvitelt, biztosítja annak minőségét.

A külképviselet *azért* kommunikál a fogadóországgal vagy a fogadószervezettel, hogy annak döntéseit küldő országa érdekeinek megfelelő irányba befolyásolja, és természetesen a fogadó ország (sok esetben a fogadószervezet is) *azért* kommunikál a külképviselettel, hogy annak küldő országa döntéseit saját érdekei szerint alakítsa.

A bilaterális külképviselet küldetése a küldő ország egészének a fogadó ország egésze irányában való képviselete. Ezért a korszerű diplomácia gyakorlatában a bilaterális külképviseletek a fogadó országnak *nemcsak a kormányzatával* (annak többnyire eleve bonyolult rendszerben egymáshoz kapcsolódó intézményeivel) tartanak kapcsolatot, hanem társadalmával: civil szervezeteivel, önkormányzataival, egyházaival, sajtójával stb., lényegében egész közvéleményével. Ezt hívjuk *társadalmi diplomáciának*, aminek kialakulását – a diplomáciafejlődés viszonylag új mozzanataként – a közvéleménynek a hatalom működésére gyakorolt, megnövekedett hatása vonta maga után. A társadalmi diplomácia célja egyrészt, hogy a civil társadalom szervezetei a küldő ország számára kedvező döntéseket hozzanak, másrészt, hogy olyan közhangulat („légkör”) alakuljon ki a fogadó országban, amely a politikai és gazdasági döntéshozókat a küldő ország számára előnyös döntésekre motiválja. A bilaterális külképviseletek tehát – lehetőség szerint – szerteágazó kapcsolatokat tartanak fenn a fogadó országgal.

A multilaterális külképviseleteknek a *fogadószervezettel* való kommunikációja látszólag egyszerűbb, mert csak egy szervezetről van szó, bár annak is lehet több „bemeneti pontja”: vezetősége, különböző szakterületekért felelős szervezeti egységei, amelyekkel a külképviselet kapcsolatot tart.

Ugyanakkor a külképviselet nemcsak a fogadó országgal vagy a fogadószervezettel cserél információt, hanem az ugyanabba az országba vagy ugyanahhoz a szervezethez delegált többi külképviselettel is. Az egy országba vagy egy szervezethez különböző országok által küldött külképviseletek összességét hívjuk *diplomáciai testületnek* (DT). Ennek általában közös képviselője, ügynevezett doyenje is van. A DT-vel folytatott kommunikáció szintén a szuverenitás határát átlépő információátvitelt jelent.

Fontos figyelni arra, hogy *saját országunk fővárosában is működik DT*: vele elsősorban a külügyi tárca, másodsorban a kormányzat többi intézménye kommunikál, ami – tekintve, hogy a mi országunkba delegált összes képviselet kívül esik szuverenitásunkon: küldő országaik szuverenitása alá tartoznak – szintén a szuverenitás határát átlépő kommunikáció. A hatékony diplomácia nagyon fontos eszköze a hazai DT-vel, illetve annak tagjaival folytatott kommunikáció tervszerűségének biztosítása: például az, hogy a külügyi tárca és a szakértők kommunikációja összhangban történjen, és proaktív legyen, akárcsak az is, hogy a központon át a hazai DT-vel, illetve saját külképviseleteink útján azok fogadó országaival – közvetlenül és a „harmadik országokban” működő DT-ken keresztül – folytatott kommunikáció ugyanazokat az üzeneteket közvetítse. Többek között emiatt szükséges a magas színvonalú stratégiai tervezés. Az tehát, hogy a külügyi/külkapcsolati stratégiát, az elérendő célokat a diplomácia minden dolgozója ismerje, és jól tudja alkalmazni.

Lényegében saját szuverenitásunkon kívüli hivatalos kommunikációt jelent, hiszen nemzetközi partnereink közvéleményét célozza meg, a *saját országunkban tevékenykedő külföldi tudósítókkal, újságírókkal* tartott kapcsolat, amit a diplomáciai információs folyamat működtetése során szintén célszerű figyelembe venni.

A szuverenitás határát átlépő diplomáciai információáramlás legmagasabb szintjét a *politikai döntéshozatal*, illetve az államigazgatás vezetőinek külföldi partnereikkel tartott kapcsolata képezi.



A külpolitikai stratégiai tervezés fontos feladata azt biztosítani, hogy külképviseletek és a központ szuverenitási határt átlépő kommunikációja minél nagyobb összhangban álljon azzal, amit az állami vezetők mondanak partnereiknek.

## 2.2. A diplomáciai infrastruktúra

A diplomáciai információs folyamatban érintett *legfontosabb intézmények* tehát szuverenitásunkon belül a központ (külügyminisztérium), saját külképviseleteink, valamint saját kormányzati intézményeink, szuverenitásunkon kívül a fogadó országok intézményrendszere (beleértve civil társadalmukat is), a fogadó országok fővárosában működő DT, valamint a saját fővárosunkban működő DT.

Így a legfontosabb információátviteli kapcsolatok:

- a saját külképviseleteink és a fogadóország/-szervezet, illetve az ottani DT,
- a saját külügyminisztériumunk és saját külképviseleteink,
- a saját külügyminisztériumunk és saját kormányunk többi intézménye,
- a saját kormányzatunk és a mi fővárosunkban jelenlévő DT,
- valamint a saját kormányzatunk és a fővárosunkban jelenlévő DT, illetve külföldi tudósítók közötti kommunikáció.

A diplomácia „hardvere” akkor működik jól, ha – saját érdekeink szempontjából – *minőségi információátvitelt* tud biztosítani ezekben a kapcsolatokban.

A *diplomáciai infrastruktúra* az olyan eszközök összessége, amelyek ezekben a kapcsolatokban az információátvitelt szolgálják, és akkor „jó”, ha – a következő fejezetben részletezendő, hatékony használat esetén – minőségi információátvitelt tesz lehetővé a diplomáciai információs folyamatban résztvevő intézmények, illetve személyek között.

Magától értetődően ide tartoznak maguk a feljebb említett *intézmények*, valamint az ezek közti információtovábbítást fizikailag biztosító eszközök, például az *informatikai hálózat*. Az információátvitelnél azonban számos *egyéb eszköze* van: a külképviseletek és a központ ingatlanjaitól kezdve a külpolitikának – akár külföldön, akár belföldön – rendelkezésére álló szállítási eszközökön át a diplomaták szakismeretéig, képességeiig, ruházataig, sőt egészségi állapotáig sok minden.

*Hatékony diplomáciát akkor lehet kiépíteni, ha* a diplomáciai infrastruktúra fejlesztése során tervszerűen arra törekszünk, hogy *minden fejlesztés* végső soron az információátvitel teljes rendszerének, tehát *az egész diplomáciai információs folyamatnak a magasabb minőségű működtetését eredményezze*. Ezért bármely információátviteli kapcsolat fejlesztését a folyamat többi részének összefüggésében, azokra gyakorolt hatásait figyelembe véve célszerű véghezvinni.

A kérdés tehát a továbbiakban az, hogy mitől függ a diplomáciai információátvitel minősége?

Egyrészt értelemszerűen függ a *diplomáciai infrastruktúrát alkotó eszközök fizikai állapotától, működőképességétől*, ami olyan technikai és pénzügyi kérdéseket vet fel, hogy ennek tárgyalása meghaladná tanulmányunk tárgykorét. (Ezzel általában nem is maguk a diplomaták, hanem egy erre elkülönített szakapparátus, az úgynevezett adminisztratív-technikai munkatársak foglalkoznak.) Másrészt függ az infrastruktúra működtetésének, tehát a *diplomáciai információs munkának a minőségétől*. Ez utóbbival foglalkozunk az alábbiakban.

### 3. A DIPLOMÁCIAI INFORMÁCIÓS MUNKA (A „HARDVER” MŰKÖDTETÉSÉNEK HATÉKONYSÁGA)

Diplomáciai információs munka alatt a rendszeren átfolyó összes információ célszerűség szerinti, tudatos kezelését értjük. A diplomáciai információs munka nem kizárólag *diplomáciai információkat*, azaz államok képviselői által államok képviselői számára biztosított információkat kezel, hanem az információrobbanás világában értelemszerűen foglalkoznia kell az úgynevezett *nyílt forrású információk* tömegével is, amelyeket az információ forrása (állam képviselője, vagy más) meghatározott címzetti kör nélkül, bárki számára hozzáférhetően tesz közzé (például sajtóban vagy a szociális média útján). Ez utóbbiak tervszerű feldolgozását hívjuk „nyílt forrású hírszerzésnek” (open source intelligence – röviden: OSINT). A diplomáciai információs munka fontos eleme a diplomáciai és a nyílt forrású információk összefüggéseinek vizsgálata: például a nyílt forrású információk hitelességének diplomáciai forrásból való ellenőrzése, vagy a nyílt forrású információk alapján a diplomáciai információk megszerzése szükségességének megállapítása.

A diplomácia rendszerén átfolyó információk segíthetik egy jó (azaz megalapozott, reális és az ország külpolitikai érdekeit pontosan felmérő) *stratégia kialakítását*, és eszközként szolgálhatnak e stratégia *végrehajtására*. A diplomácia akkor működik jól, ha ez így történik, amellett, hogy az információs rendszer a *váratlan, ad-hoc reagálási kényszereknek* való magas színvonalú – és lehetőleg a stratégiával összhangban álló – megfelelést is elősegíti.

#### 3.1. Az információs munka alanyai (forrás, közvetítő, befogadó)

Mint a diplomáciai információ fenti meghatározásából is láthattuk, az információ státusa szempontjából nem mindegy, hogy azt ki közli kivel, és az kinek adja – akarva, avagy akaratlanul – tovább. A diplomáciai információs munka megértésének alapját lényegében ennek a három tényezőnek a figyelembe vétele jelenti: ők, tehát *az információforrás, az információ közvetítője és az információ befogadója a diplomáciai információs munka alanyai*. Mindnyájan humán tényezőt jelentenek. Ez talán legkevésbé az információforrás esetében egyértelmű, hiszen forrás lehet látszólag egy papír, egy elektronikus jelrendszer, vagy akár tárgyakkal kapcsolatos személyes megfigyelés. Am mindezeket emberek hozzák létre, és teszik – szándékosan vagy véletlenül – hozzáférhetővé az információ közvetítője számára.

Nem mindegy, hogy ki *az információforrás*, mert elsősorban ettől függ az információ hitelessége, és nem mindegy, hogy miért adja át az információt, mert ez is nagyon fontos az információ értékelésénél. Ha például diplomáciai forrás saját állama iránt lojálisan ad át információt, annak célja nagy valószínűséggel az információ várható befogadója (tehát többnyire az információt átvevő diplomata-kormány) döntéseinek az információt szolgáltató állam érdekei szerinti befolyásolása. Természetesen a befolyásolási szándék nem feltétlenül értékelendő támadásként, hiszen az információforrás érdekei egybeeshetnek a megcélzott befogadó közeg érdekeivel. (Szövetségesek esetében elvileg ennek természetesnek kellene lennie. Nem mindig az.)

Nagyon fontos kérdés azonban, hogy tényleg csak a megcélzott befogadó válik-e az információ befogodójává, és egyáltalán azzá válik-e. Azaz eljut-e az információ ahhoz, akinek szánták, és csak oda jut-e el, vagy máshoz is. Ez elsősorban az *információ közvetítőjén* múlik, aki – például saját országa érdekei szerint – tudatosan megoszthatja, de például gondatlanságból is hozzáférhetővé teheti

más számára is a rábízott információt. Mindez előfordulhat azzal a befogadóval is, aki az információ címzettje. Mivel az információnak értéke van, hiszen döntések befolyásolására szolgál, ezért a megcélzott befogadó közege kívül is számtalan érdekeltje lehet megszerzésének. Az információforrás, illetve az információ címzettje számára kárt okozhat, ha az információ a címzetti körön kívülre is eljut. Az értékes információ átadása ezért szinte mindig bizalmat feltételez, még hozzá azért, mert a bizalommal való visszaélés lehetősége állandóan fennáll. Ezért nagyon fontos képesség az információnak a kívánt pályán tartása: az *információbiztonság*.

Az információ mindamellett nem éri el célját, ha nem jut el, vagy nem megfelelő súllyal, értelmezéssel jut el ahhoz, akinek szánták. Ezért nagyon fontos, hogy ki az *információ befogadója*, miért van szüksége az információnak, és milyen összefüggésekbe képes helyezni, hogyan képes értelmezni azt. Például a befogadó közeg kulturális háttérétől erősen függhet az információ értelmezése, és ez eltérő lehet az információforrás kulturális közegétől. Amit például egy liberális közegben nagyon kedvező megítéléssel emlegetnek, az nem biztos, hogy ugyanilyen értékelést vált ki egy vallásilag orientált kormánytól. Fontos különbséget tenni a befogadók olyan kategóriái között, mint saját országunk szuverenitásán belüli (azaz többnyire belföldi), vagy azon kívüli (külföldi) befogadók, és ezeken a kategóriákon belül is jelentős különbség, hogy az információ befogadója az államigazgatáshoz/közsférához tartozik, vagy a társadalom szélesebb köreinek reprezentánsa.

*Az információ akkor éri el a célját*, ha befogadója megfelelően értelmezi és a szükségleteknek megfelelően használja fel az információt. Ez nagyban függ az információ feldolgozottságának minőségétől, tudatosságától.

### 3.2. A jelentőmunka

A diplomáciai információs munka lényegében *kétirányú* folyamatot jelöl: saját országunkból a nemzetközi élet más szereplői irányában (akik befolyásolása a külpolitika fő tevékenysége) és fordítva (saját kormányunk külpolitikai körülményeket figyelembe vevő, minőségi döntéseinek elősegítése érdekében) áramlanak az információk. A magyar szakterminológia kiemelt jelentőséget tulajdonít a hazai döntéshozók munkáját segítő diplomáciai információáramlásnak, amelyet *jelentőmunkának* hívnak. A jelentőmunka a diplomáciai információs munka azon része, amelynek forrása fő szabályként szuverenitásunkon kívül eső személy, míg *közvetítői és befogadói (címzettjei) mindig szuverenitásunkon belüli személyek*. A diplomáciai jelentőmunka akkor sikeres, ha érdemben járul hozzá egyrészt az ad hoc jellegű kihívások kezeléséhez, másrészt minőségi külpolitikai stratégia összeállításához, a stratégia megvalósulásának figyelemmel kíséréséhez és a stratégia megvalósítása érdekében hozott vezetői döntésekhez.

### 3.3. A diplomáciai információ minősége (tartalom, forma)

Aki a diplomáciai információs folyamat bármely pontján (átadás, közvetítés, befogadás) információkezelést (a jogi terminológia szerint: adatkezelést) végez, a fentiek fényében abban érdekelt, hogy saját országa stratégiájának megfelelő hatást érjen el az információ feldolgozásával és felhasználásával. Ennek során két dologra szükséges figyelni: az információ tartalmára és formájára.

*Tartalmitlag* az információ akkor értékes, ha a megcélzott befogadóhoz való eljuttatása érdemben járul hozzá saját országunk stratégiájának megvalósításához vagy egy váratlanul felmerült kihívás megválaszolásához. Hozzájárulás lehet például olyan körülmények jelzése, amelyek segítik, vagy hátráltatják a stratégiai célok elérését, esetleg a cél megvalósulását vagy teljes elbukását eredményezik, vagy éppen további célok kijelölésének szükségességét vetik fel. Összességében tehát mindig célszerű az információnak a stratégiával és az aktualitásokkal való összefüggését vizsgálni, és ennek megfelelő súllyal használni fel (vagy, teljes irrelevancia esetén, mellőzni felhasználását).

Az információ *megjelenítésének formájától* függ, hogy a befogadó megismeri-e az információt, megérti-e annak jelentőségét, azonosul-e céljával, és képes-e a célnak megfelelően felhasználni azt. Az információrobbanás korában az információk versenyeznek egymással a befogadók tudatában való rögzülésért, ezért csak a gyorsan, jól áttekinthető formában küldött információk, gondolatmenetek számíthatnak nagy valószínűséggel a befogadó ingerküszöbének meghaladására. Ezt nagyban segíti a lényeg összefoglalása az információhordozó szöveg elején, illetve olyan alcímek és kiemelések alkalmazása, amelyek könnyen áttekinthetővé teszik a szöveg gondolatmenetét. A befogadó értékrendjétől, ízlésétől sokban függ, hogy azonosul-e az információküldés céljával, ezért nem közömbös, hogy kinek milyen összefüggésbe helyezett információt juttatunk el. (Például egy kormánypárti és egy ellenzéki politikus nagy valószínűséggel más-más indoklás alapján képes azonosulni az információküldő szándékával.) És az is kérdés, hogy az információ felhasználása milyen mennyiségű vagy bonyolultságú munkát kíván meg az információ befogadójától. Nem mindegy például, hogy egy miniszter azonnal tudja továbbítani az információt annyi rájegyzéssel, hogy „egyetértek”, vagy lényegében újra fel kell dolgoznia/dolgoztatnia azt.

### 3.4. Az információátvitel szempontjai (gyorsaság, kizárólagosság, hitelesség)

Az információ tartalmi értéke általában gyorsan avul, ezért többnyire az információ értékörzése egyenes arányban áll célba juttatásának gyorsaságával. Baj történhet azonban, ha a sietségben más szempontokra nem figyelünk. Egy információ például azzal is értékét veszítheti, sőt kárt tehet, ha illetéktelenek kezébe kerül, ezért – szükség esetén – kizárólagosságának biztosítása legalább olyan fontos lehet, mint a célba juttatás gyorsasága. Az információbiztonság mindig időbefektetést igényel, bár az információátvitel technikai feltételeitől és eljárási szabályaitól függően ez a befektetés lehet több vagy kevesebb (ez a diplomáciai infrastruktúra minőségének kérdése). Ezzel együtt is *az információgyorsaság és az információbiztonság kibékíthetetlen harcban álló szempontok*, amelyek a diplomatától mindig körültekintő mérlegelést követelnek meg. Az információ hitelessége a befogadó számára nemcsak az információforrástól, hanem annak közvetítőitől is függ. Ha egy döntéshozó valamelyik beosztottja részéről számos téves információt kapott, akkor a valójában hiteles információt sem célszerű az illetőn keresztül kezébe adni. Ezért *az információ „útvonalának” megtervezésekor* (például egy irat címzettjének körének összeállításakor) figyelni érdemes a befogadó számára leghitelesebb csatorna felhasználására.

### 3.5. Információvédelem

A kizárólagosság legkönnyebben az információátvitel során sérül: elsősorban ekkor kerül az információ illetéktelen kézbe. („Illetéktelenek” alatt többnyire saját országunk vagy szövetségeseink törekvéseivel szemben ellenérdekelt nemzetközi szereplők értendők). Az információ védelmét jogszabályi előírások, így különösen *az információ minősítése (titkosítása)* és technikai eszközök szolgálják. A minősítés azért kulcskérdése az információvédelemnek, mert jogszabálysértéssé, illetve bűncselekménnyé, azaz szankcionálhatóvá teszi az információ illetéktelen kézbe juttatását.

A diplomatáknak különös figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az információbiztonság szempontja a *közérdekű információkhoz való hozzáférés állampolgári jogával egyszerre érvényesül*. E két, látszólag ellentétes szempont viszonyát a magyar jogrend – a nemzetközi jogi keretek tiszteletben tartásával – részletesen szabályozza. Jogrendünk maximálisan *érvényesíti szövetségesi státusunkból (NATO- és EU-tagságunkból) eredő információvédelmi kötelezettségeinket* is. A diplomatáknak a jogi szabályozás figyelembe vételével, az annak keretei között maradó mozgástérben kell mérlegelniük, hogy egy információ minősítendő-e vagy úgynevezett „nyílt információként” kezelendő.

Anélkül, hogy itt az információvédelem részletkérdéseibe elmélyednénk, a hallgatók figyelmébe ajánljuk az információk minősítésének *alapkérdését*, amely így hangzik: „*milyen következménye lehet annak, ha az információ máshoz is eljut, mint akit megillet, és kívánatos-e (nemzeti érdekeinkkel összhangban áll-e) ez a következmény?*” Ha nem kívánatos, akkor biztosítani kell az információ védelmét.

*Az információrobbanás korában* az információk nagy többségének (köztük még a diplomáciai információk jelentős részének is) a címzetten kívüliek kezébe jutása nem jár hátránnyal (mert például sokszor eleve mások számára is elérhető információról van szó). Ez tendenciaszerűen szorítja háttérbe az információvédelem szempontját, olyan benyomást keltve, hogy a titkosítások a múlt leheletét hordozzák, és a modern diplomácia nyílt információkkal dolgozik. A valóságban viszont az információrobbanás korában különös értéke van az információk azon szűk körének, amelyekhez kizárólagos a hozzáférés. Sokszor nem érzékelhetők közvetlenül azok a károk, amelyeket az információszivárgás okoz, mert az illetéktelen felhasználók gondosan titkolják azt a tényt, hogy illetéktelenül jutnak információkhoz, és azok alapján befolyásolnak döntéseket. Ezért, ha egy ország sikeres külpolitikát akar folytatni, *nagyon fontos, hogy diplomatái precíz figyelmet szenteljenek az információbiztonságnak*, tehát annak, hogy az információknak azt a kisebbségét, amelynél a kizárólagosság biztosítása az információ értékörzésének a feltétele, megfelelő védelemben részesítsék.

### 3.6. Az információátvitel csatornái

A diplomatákról él a társadalomban egy olyan sztereotípiát, hogy életük fogadások rakott asztalai körüli gondtalan csevegésből áll. Valójában a diplomaták, amikor látszólag gondtalanul csevegnek, akkor is keményen dolgoznak: például gondtalan arckifejezésükkel is információt (a stabilitás, a nyugalom benyomását) juttatják el partnereikhez, és gondosan figyelnek arra, hogy mások részéről az ilyen fajta metakommunikáció milyen információkat hordoz. És persze szóbeli közlések útján is információt cserélnek: információért információt kapnak és adnak, sőt egymás kérdéseiből is következtetéseket vonnak le. Majd a „gondtalan” csevegést követően órákat töltenek számítógépek előtt, hogy a megszerzett információkat értelmezzék, feldolgozzák, és minél gyorsabban célba juttassák.

#### 3.6.1. Diplomáciai jelzésrendszerek

Mint a fenti leírásból is látható, a diplomaták nemcsak szóban vagy írásban egymással közölt szövegek formájában informálják egymást, hanem az információtovábbítás széles eszköztárával alkalmazzák. A protokoll- és etikettformák közötti válogatás (például kit hová ültetnek egy asztalnál), vagy rendezvények pusztán ténye, esetleg tematizálásuk, vendégkörük, vagy akár az öltözködés megválasztása is információt ad arról, hogy kit és mit mennyire szeretnek, becsülnék meg, illetve mire törekszenek egy országgal, térséggel, szakterülettel, vagy személlyel kapcsolatban. A diplomáciának mindezek a formái akkor töltik be funkciójukat, ha tudatos információközlés céljával, tervszerűen alakulnak. Többnyire ez is a várakozás velük szemben: a diplomáciai partnerek következtetéseket vonnak le belőlük. A következtetés lehet szándékainkkal egybeeső vagy azokkal ellentétes, és ez értelemszerűen stratégiánk megvalósítása szempontjából nem közömbös, ezért törekedni kell arra, hogy partnereink szándékainknak megfelelő következtetéseket vonjanak le gesztusainkból.

Az írásbeli és szóbeli szövegközlések hangvételén, nyelvhasználatán keresztül is nagy mozgástere van a diplomáciának, hogy információt – például tiszteletet, alázatot, elragadtatást, esetleg felháborodást, egy ügy fontosságát vagy lényegtelenségét – közölje az információ befogadójával. Közkeletű elképzelés, hogy a diplomaták mindig „diplomatikusak”, azaz mindig körmönfontan, sokféleképpen értelmezhetően fogalmaznak. Ez azonban nem feltétlenül igaz: a nyílt, sarkos, egyértelmű megfogalmazásnak is megvan a helye és üzenete a diplomáciában, de természetesen következményeivel is számolni kell. Ezért lényeges, hogy a diplomaták jól ismerjék a befogadó közeg (így többek közt saját

országuk) jelrendszerét, és tudatosan éljenek annak kifejező eszközeivel, az általuk kívánatosnak vélt hatásokat váltva ki.

### 3.6.2. Diplomáciai adathordozók és információtovábbítási eszközök

A jelrendszerek értelemszerűen adathordozókon és információtovábbítási eszközökön keresztül érvényesülnek. Mint a diplomácia neve is mutatja, a legklasszikusabb, bár ma már visszaszorulóban – ám információbiztonsági okok miatt máig sem teljesen kiszorulóban – lévő információtovábbítási csatorna a papíralapú adathordozó. Az információgyorsaság miatt a papír egykori helyét a diplomáciában jelentős részben átvette az elektronika. Jellemző azonban, hogy az elektronikus és papíralapú adatközlésnek a státusa máig nem azonos: a papír megőrizte eleganciáját. Nem mindegy például, hogy egy levelet, amelyet a küldő ország valamelyik tisztviselője a fogadó ország valamelyik hatóságához intéz, a fogadó országba akkreditált nagykövetség egy e-mail mellékleteként „továbblok” a címzett hatóságnak, vagy kinyomtatja, és a nagykövet, vagy legalább egy beosztott diplomata személyesen adja át a címzettnek. A levél komolyságát – a tartalmi elemek mellett – akaratlanul is ennek megfelelően ítéli meg a címzett.

Hivatalos iratot és informális levelet egyaránt lehet elektronikusan is továbbítani. Az információgyorsaság szempontja leginkább az informális elektronikus levelezésnek kedvez. Figyelembe kell azonban venni, hogy az így közölt információk többnyire archiválatlanok és rendszerezetlenek maradnak, ami felhasználhatóságukat erősen korlátozza. (És – bár ez látszólag a diplomácia számára szakterületen kívüli szempont, felelős diplomataktól elvárható, hogy ezt se tartsák közömbösnek – korunk történetének későbbi hiteles megírását is hátrányosan fogja érinteni.)

Gyakorlatilag minden adathordozó, még a szóbeli közlés is, lehet minősített (titkosított), ha ennek szabályait betartják, így például az információval érintkezésbe kerülők megfelelő tájékoztatást kapnak a minősítés tényéről és szintjéről. Minősített információt tartalmazó adathordozót csak védett információtovábbítási eszközök (minősített diplomáciai posta, védett elektronikus levelezőrendszer stb.) útján szabad továbbítani, máskülönben védeltsége formalitás marad.

\*

Az országok nemzetközi érdekérvényesítési törekvései között verseny zajlik a világban, ezért a diplomáciai infrastruktúrák egyre fejlettebbek: egyes elemeik kiépítése és fenntartása jelentős anyagi forrásokat igényel. A költségvetés mindenkori helyzetétől és azon belül a politikai döntéshozók értékítéletétől függ, hogy mennyi anyagi forrást szánnak az ország nemzetközi érdekérvényesítésére. A diplomáciában dolgozók felelőssége viszont, hogy a külpolitikára fordított anyagi forrásokat stratégiai szemlélet jegyében hatékonyan használják fel. Ennek a felelősségnek a gyakorlásához kívántunk kapaszkodókat biztosítani a feljebb leírtakkal.



A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
• Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Olvasószerkesztő:  
Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-615-5877-33-9 (PDF)  
ISBN 978-615-5877-34-6 (EPUB)



A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**