

SÁRINGER JÁNOS

KÜLPOLITIKA VERSUS KÜLKAPCSOLATOK MAGYARORSZÁGON 1947 ÉS 1955 KÖZÖTT

PROBLÉMAVÁZLAT

A dolgozat kiindulópontja a szuverenitás jogi és történetírói megközelítésének – még ha vázlatos – párhuzamba állítása, amelynek alapján a külpolitika és a külkapcsolatok terminus alkalmazását vizsgálom a jelzett időszak Magyarországon. Probléma-vázlat, amelyben a terjedelmi korlátok következtében a kérdésekre adott lehetséges válasz, válaszok részletes kifejtésére nincs mód. Ennek ellenére úgy vélem, hogy talán nem érdektelen a kérdések megfogalmazása és az azokra adható feleletek számbavétele. A címben felvetett problémát korábban már jeleztem,¹ de úgy érzem, hogy a *Gondolatok Magyarország nemzetközi kapcsolatairól. Egy VERITAS-Est margójára* című dolgozatomban foglaltakat néhány ponton szükséges kiegészítenem és pontosítanom.

1945. január 20-án az aláírt fegyverszünetben többek között rögzítették, hogy annak végrehajtását a szovjet parancsokság vezetésével a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEK) végzi, így ez a szerv ellenőrizte a magyar külügyeket és a diplomáciát egyaránt. A SZEK engedélyére volt szükség az állandó diplomáciai képviselők fogadására és küldésére egyaránt.

A szovjet hadsereg a német megszállás után, 1944 végétől új megszállóként foglalta el hazánk területét. Jelen írásomban a kezdőpont 1947, mert az Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Csehszlovákia, a Dél-afrikai Unió, a Fehérorosz Szocialista Szovjet Köztársaság, India, a Jugoszláv Szövetséges Népköztársaság, Kanada, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság, a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége, az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársaság, Új-Zéland és Magyarország²

¹ SÁRINGER JÁNOS: *Gondolatok Magyarország nemzetközi kapcsolatairól. Egy VERITAS-Est margójára*. In: *Historia lux veritatis. Szakály Sándor köszöntése 60. születésnapjára*. Főszerk. MARI-NOVICH Endre. Szerk. ANKA László–HOLLÓSI Gábor–TÓTH Eszter Zsófia–UJVÁRY Gábor. Budapest, VERITAS–Magyar Napló, 2016, III. köt. 15–20. – 2017. október 13-án jeleztem a problémakört *A Külügyminisztérium működése és a magyar kulturális diplomácia néhány sajátossága az 1950–60-as években* című előadásomban. Elhangzott a *Kinek szolgálatában? Diplomácia és állambiztonság* című konferencián, a Nemzeti Emlékezet Bizottsága és az Eötvös Loránd Tudományegyetem szervezésében.

² Magyarország részéről Gyöngyösi János (1893–1951) külügyminiszter (1944. december 22.–1947. május 31.) írta alá a békeszerződést.

képviselői február 10-én írták alá a második világháborút lezáró békeszerződést, amely annak ratifikálásával szeptember 15-én lépett életbe.³ A Szövetséges Ellenőrző Bizottság utolsó ülésén, 1947 szeptemberében feloszlatta magát.⁴ A dolgozatom végpontja 1955. december 14-e, Magyarország teljes jogú tagságának kezdete az Egyesült Nemzetek Szervezetében (ENSZ).

A szuverenitásnak⁵ nincs egyetemesen megfogalmazott, elfogadott definíciója.⁶ A szakemberek nagy része abban megegyezik, hogy vegytiszta szuverenitásról nem beszélhetünk egyetlen állam esetében sem. Vannak, akik ennél is tovább mennek és tagadják a szuverenitást. Mások azt igyekeznek bizonyítani, hogy „a klasszikus szuverenitás, a maga különböző változataiban, és modern állami rendszerek és a nemzetközi politikai szervezetek szuverenitása és azok magyarázata nem összeegyeztethető”⁷. Stephen D. Krasner a szuverenitás négy jelentését különbözteti meg: 1. a klasszikus belső szuverenitást, az államok egyenrangú entitását; 2. a vesztfáliai szuverenitást, azaz a hatalom gyakorlását egy adott terület felett; 3. a nemzetközi jogi szuverenitást, amely egyben politikai legitimáció, önrendelkezési jog, nemzeti függetlenség, illetve a kormányzás és az alkotmányosság függetlensége; 4. a kölcsönös függésen alapuló, úgynevezett interdependenciát, amely a vesztfáliai szuverenitás érvényességét kérdőjelezi meg.⁸

Úgy tűnik tehát, hogy a nemzetközi joggal foglalkozó szakemberek között jelenleg nincs egyetértés és egységes álláspont a szuverenitás kérdéséről. Mégis, egyesek szerint Magyarország 1947 és 1955 között szuverénnek volt tekinthető. Érvelésük között szerepel többek között, hogy Magyarországon kihirdették az 1947. évi XVIII.

³ Lásd a 11800/1947. (X. 15.) számú Kormányrendeletet.

⁴ A Szövetséges Ellenőrző Bizottságra lásd *Magyar Törvénytár 1943–45. évi törvénycikkek*. Szerk. VINCENTI Gusztáv–GÁL László. Budapest, Franklin Társulat, 1946. 73–77. – FÖLDESI Margit: *A Szövetséges Ellenőrző Bizottság Magyarországon*. Budapest, Ikva, 1995. – *A Szövetséges Ellenőrző Bizottság jegyzőkönyvei 1945–1947*. Szerk. FEITL István. Budapest, Napvilág Kiadó, 2003.

⁵ Jean Bodin 1576-ban megjelent *Les six livres de la République* című munkájában elemezte a szuverenitást és kísérletet tett a modern állam hatalmi struktúrájának leírására. A szuverenitás kezdetben a legfőbb törvényhozó eszméje volt, később az államot főhatalommal felruházó elvvé vált. Az államot úgy értelmezték, mint ami a jog felett áll, és alapvetően a természetjogban (Hobbes) gyökerezik.

⁶ Ld. pl. NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999. – SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2002.

⁷ BIHARI Mihály: *A modern szuverenitás elméleti alapjai. Kísérlet egy funkcionista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására*. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf

⁸ KRASNER, Stephen D.: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press, 1999. – V. ö. BAYER József: A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 2013/4. 374–382. – VARGA Gergely: A vesztfáliai szuverenitás érvényessége a nemzetközi kapcsolatokban. *Nemzet és biztonság*, 2015/1. 30–38. (A továbbiakban: VARGA, 2015.)

törvényt, a második világháborút lezáró békeszerződést. Magyarország és a magyar kormányok képviselői bizonyos értelemben teljes értékű és jogú tagjai lettek a nemzetközi tárgyalásoknak. Eközben 1947 és 1955 között harminchat állammal létesített diplomáciai kapcsolatot, amely a nemzetközi elfogadás egyik formája is.⁹

Emellett célszerű röviden áttekinteni a nemzetközi kapcsolatok elméleti iskoláinak (realista, neorealista, konstruktivista) vélekedését a szuverenitásról. A realista felfogás (Kenneth N. Waltz) a vesztfáliai rendszert elfogadva éppen az államok szuverenitásából indul ki. Eszerint a nemzetközi kapcsolatok struktúrákon alapulnak, és a nemzetközi viszonyokat a nemzeti érdekek megfelelő racionális választások határozzák meg. A külpolitikai tevékenység racionális választások sorozata: az anyagi struktúrákon alapuló, a hatalom növelését jelentő nemzeti érdekek megfelelő célracionális választások egymásutánja. Eszerint az államok racionálisan cselekszenek, abban az értelemben, hogy cél-eszköz számítások alapján a várható nyereséget maximalizálni, a veszteséget minimalizálni kívánják. Ezen elmélet szerint a külpolitikában felmerülő alternatívák közül a választást optimalizálni kell, ezért a nemzetközi politika résztvevői érdekmaximalizáló magatartást tanúsítanak. Mindezekből következően a nemzeti érdekként felfogott, a hatalom növelésére irányuló cselekvés racionális, tehát egyrészt ez a tevékenység tekinthető külpolitikának, másrészt a hatalom maximalizálásával egyidejűleg külpolitikának tekinthető a hatalmi egyensúly fenntartásának, létrehozásának politikája is. A neorealista iskola szerint a szuverenitás a nemzetközi rendszeren belül a biztonság és a konfliktusok kontextusában értelmezhető.

A nemzetközi kapcsolatok konstruktivista elmélete (Peter J. Katzenstein) a kulturális tényezők, a nemzeti normák, identitások, nemzetközi intézmények és a nemzetközi jog külpolitikára és biztonságpolitikára gyakorolt konstruáló hatására helyezi a hangsúlyt. A megközelítésük alapvetően belpolitikai központú, amelynek lényege, hogy véleményük szerint az államok viselkedése belső berendezkedésüktől függ. Ebből következően a demokratikus berendezkedés, annak elterjedése egyben a nemzetközi béke és biztonság elterjedése is. Minél inkább nő a nemzetközi együttműködés, a nemzetközi kapcsolatok is átalakulnak (ők az optimisták), s így a jólét, a béke és az igazságosság feltételeinek megteremtésével mind nagyobb emberi szabadság valósul meg. A nemzetbiztonság kultúrájaként is ismert konstruktivista koncepció

⁹ 1945-ben az Amerikai Egyesült Államok, Svédország és a Szovjetunió. 1946-ban Ausztria, Ecuador, Franciaország, Lengyelország, Olaszország, Svájc és Törökország. 1947-ben Albánia, Belgium, Bulgária, Csehszlovákia, Egyesült Királyság, Egyiptom, Hollandia, Jugoszlávia, Norvégia, és Románia. 1948-ban Dánia, Finnország, India, Izrael, és Korea. 1949-ben Argentína, Kína, Luxemburg, Német Demokratikus Köztársaság. 1950-ben Vietnám és Mongólia. 1951-ben Irán. 1952-ben Bolívia. 1954-ben Szíria. 1955-ben Indonézia és Izland.

szerint egy nemzet biztonságának kérdései nincsenek meghatározva, az egyes államok érdekei társadalmi konstrukciók, társadalmi kölcsönhatások eredményei. A külpolitikára (a nemzet biztonságára) nem az ideológiai tényezők, hanem inkább a széles értelemben felfogott kultúra hat. A konstruktivisták a szuverenitást társadalmi konstrukcióként, közös normaként és értéként értelmezik.

A realisták a hatalmi menedzsment eszközeit, tehát a hatalmi egyensúlyon, a hatalmi egyetértésen alapuló világrendet részesítik előnyben. A konstruktivisták a formális szabályokon (nemzetközi jog), formális intézményeken (nemzetközi szervezetek) alapuló nemzetközi együttműködésre helyezik a hangsúlyt.¹⁰

A jogi megközelítés és a nemzetközi kapcsolatok elméletei után célszerű a történeti aspektusát is áttekinteni a szuverenitásnak, amely bizonyos értelemben függetlenséget is jelent. E szerint az állam (monarchia, demokrácia, diktatúra és ezek változatai) önállóan intézi a belügyeit és a külügyeit egyaránt. A függetlenség ellentéte a hódoltság, amely azt is jelenti, hogy egy meghatározott területet egy külső hatalom tart politikai és/vagy katonai ellenőrzés alatt. Egy független állam külpolitikája külső és belső helyzetének megszilárdítására és az állam érdekeinek védelmére irányuló tevékenységként is értelmezhető. A nemzetközi kapcsolatok racionalista (a szuverenitást elfogadó) megközelítése szerint a nemzetközi politika résztvevő államai (aktorai) érdekmaximalizáló magatartást tanúsítanak, amely koncepció éppen a hidegháború éveiben erősödött meg.

Az európai kontinenset tekintve a vesztfáliai rendszer, a szuverenitáson alapuló nemzetközi struktúra a 17. század közepétől a 19. századra teljesedett ki, ekkor alapvetően meghatározta az európai államok viszonyrendszerét. Emellett az első világháború után is a vesztfáliai rendszer volt az alapja a nemzetközi kapcsolatoknak – hiszen továbbra is fontos a hatalom gyakorlása egy terület felett –, amelyhez új elemként kapcsolódott a Nemzetek Szövetsége, amelynek célja a wilsoni-elvek alapján az újabb világméretű összecsapás elkerülése volt.

A második világháború után a győztesek és vesztesek logikájával párhuzamosan a nemzetközi rendszerben új alá-, fölé- és mellérendelési viszonyok jöttek létre. Az új európai architektúrában az államok nemzetközi szuverenitásának elve megmaradt ugyan, azonban a hatalom gyakorlása egy adott terület felett (a vesztfáliai-elv) csorbát szenvedett. A nyugati blokk országaiban az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (NATO – 1947) csatlakozás és a Római Szerződés (Közös Piac – 1957), majd Európai Közösség létrejöttében is megvalósult. A keleti blokk országaiban a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsának (KGST – 1947) és a Varsói Szerződés (VSZ

¹⁰ Az elmondottakra lásd Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Osiris Kiadó. Budapest. 2009.

– 1955) kialakításában ez ugyanígy megnyilvánult.¹¹ Míg azonban a NATO, a Közös Piac és az Európai Közösség önkéntes szerződés, ezzel szemben a KGST és a Varsói Szerződés a tagállamok részéről nem önként vállalt integrációs forma volt. A Varsói Szerződésben a biztonságpolitikai együttműködés alapja a rendszeridentitás közösége volt, szovjet dominanciával. Egyedüli tartalma a katonai szövetség, amely együttműködést a KGST nem tudta megszilárdítani, és egy másik, gazdasági síkra áthelyezni. A Kreml a Varsói Szerződés létrehozása mellett nem azért döntött, mert 1947-ben létrejött a NATO, sokkal inkább Európa megosztásának és megosztottságának a megerősítéseként tette ezt, illetve a Moszkva vezette keleti blokk országainak együttműködését magasabb szintű integrációval akarta erősíteni. Az ENSZ Alapokmányának elfogadása többek között a béke, a biztonság és a jólét céljait fogalmazta meg, illetve az államok egyjogúságának az elvét. Ezzel együtt az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjai – és azoknak bizonyos kérdésekben kapott vétőjoga – a nemzetközi rendszer hierarchikus felépítését erősítették.

Vajon független állam volt Magyarország 1947 és 1955 között? Másképpen fogalmazva: A magyar kormányok önállóan döntöttek a külügyekről ebben az időszakban? Ennek megválaszolása nem egyszerű feladat, mert Moszkva a magyarországi kommunista vezetők részére az elvárásokat gyakran informális módon, a hivatalosnak tekinthető írásos, dokumentálható csatornákat kerülve fogalmazták meg, illetve előtérben voltak a titkosszolgálati eszközök. Emellett a magyar kommunista vezetés figyelemmel kísérte a moszkvai híreket és azokat követve hozta meg a döntéseit.¹²

Baráth Magdolna jól dokumentálva¹³ állapította meg, hogy amikor Vörös Hadsereg Magyarország határai felé közeledett, Vas Zoltán, Gerő Ernő és Farkas Mihály a frontra utaztak, hogy propagandatevékenységet folytassanak. Rákosi Mátyás Moszkvában maradt, hogy a szovjet vezetéssel közvetlen kapcsolatot tartson. Magyarországra 1945 januárjában érkezett. Ekkortól a kommunisták és a Moszkva közötti kapcsolattartás több csatornán történt, de nem minden esetben volt közvetlen. A magyarországi kommunistáknak információszolgáltatási kötelezettségük volt Moszkva felé. Emellett a szovjet és a magyar kommunista párt vezetőinek személyes

¹¹ V. ö. VARGA, 2015.

¹² A témában többek között Ivánfi Miklós végez kutatásokat, aki szerint az MDP Külügyi Bizottság több apróbb, nem igazán jelentős ügyet tárgyalt, de azok esetében gondosan kerültek a moszkvai utasítások látszatát, így azok konkrétan nem, legfeljebb csak utalások formájában jelennek meg az iratokban. Ivánfi Miklós különösen a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára M–KS–276. 80. csomó 1–22. öregységre hívta fel ezzel kapcsolatban a figyelmem.

¹³ A következőkben rövid összefoglalást adunk BARÁTH Magdolna: *A Kreml árnyékában. Tanulmányok Magyarország és a Szovjetunió kapcsolatainak történetéhez, 1944–1990*. Budapest, Gondolat, 2014 című munkájából. (A továbbiakban BARÁTH, 2014.)

találkozása jelentette a kapcsolattartás legfontosabb formáját. A két párt közötti érintkezésben lényeges fordulatot hozott a szklarszka-porebai találkozó, a Tájékoztató Iroda 1947. szeptemberi létrehozása. Ekkorra nyilvánvaló lett, hogy a második világháborúban győztes hatalmak együttműködése illuzórikus, és elkerülhetetlen a két tábor szembenállása. Úgy tűnik, hogy a Kominform megalapítása a Kreml koncepciójának egyik eleme volt, s ennek alapján a kikristályosodó hidegháborúban „a Nyugat fenyegetésével szemben jól irányítható, homogén (mind gazdasági, mind politikai, mind ideológiai téren) egységes csoportosulás kialakítására törekedett”¹⁴. 1947-ig a Kreml eltűrte, esetenként támogatta a szocializmushoz vezető nemzeti utak létét, azonban a Tájékoztató Iroda létrehozásával párhuzamosan a kommunista pártokon belüli különböző áramlatokat egységesítették, és megkezdődött a pártok vezetésének megtisztítása (pl. koncepciók perekkkel). A szovjet tanácsadók a hatalom és az irányítás legmagasabb szintjén voltak pozícióban, elvi javaslatokat fogalmaztak meg. Az üzemekben és különböző intézményekben látták el feladataikat, leginkább a napi operatív végrehajtás szintjén vettek részt a szovjet minta átvételében. A szovjet diplomácia képviseltek munkatársai pedig közvetlen befolyást gyakoroltak a Szovjetunió által megszállt területek döntéshozatali mechanizmusában.

Sztálin halála után a magyar–szovjet kapcsolatok továbbra is leginkább pártvonalon valósultak meg, gyakran a vezetők „konzultációi” formájában. Emellett 1953 tavaszától a Kreml a csatlós államokkal, így Magyarországgal is a kontaktusok hivatalos alapokra helyezésére törekedett. A hagyományos diplomáciai kapcsolatok jelentősége nemcsak a Kelet és Nyugat, hanem a keleti blokk államai között is megnőtt. Magyarországon a külügyek pártirányítása Rákosi kezében volt aki – Baráth Magdolna megállapítása szerint – „Sztálin halála után is magának igyekezett fenntartani a szovjet vezetéssel való kapcsolattartás monopóliumát. Az MDP KV Nemzetközi Kapcsolatok Osztályát a fontos ügyekbe egyáltalán nem vonták be, az NKO tevékenységének javarésztét a pártfunkcionáriusok csereüldetésével kapcsolatos teendők alkották. [...] Nem volt igazán súlya a moszkvai magyar nagykövetségnek sem.”¹⁵

Nyilvánvaló, hogy az idő tájt a Moszkva vezérelte táboron belül – és kívül – érvényesülő követelményektől a hazai párt- és kormányzati vezetők nem térhettek el, és nem is kívántak eltérni. Szigorúan ellenőrzött keretek közé szorították a külkapcsolatok világában tevékenykedőket, érdemi mozgásteret nem biztosítottak a magyar diplomaták számára. Mi több, egyéb feladatokat is rájuk „bíztak”. Ezeket a hazai

¹⁴ Uo. 99. Vö. LIPKOVICS Károly: A Tájékoztató Iroda létrehozása. Fordulat kezdete a kommunista mozgalomban. *Múltunk*, 1989/3–4. 30–57.

¹⁵ BARÁTH, 2014. 137–138.

közvélemény és a befogadó állam előtt ugyan külkapcsolatoknak tüntették fel, valójában azonban a diplomáciai fedéssel számos olyan államvédelmi feladatot is elláttak, amelyek a szűkebb pátria vagy az egész „tábor” céljait szolgálták. A Magyar Dolgozók Pártjának legfelsőbb vezetése – beleértve a rendelkezésére álló pártkereteket – a mindenkori „vonalhoz” igazodott, attól nem térhetett el. Elég itt csupán Belgrád és Moszkva ismert konfliktusára és annak drámai következményeire utalni.¹⁶

A hidegháború során a két tábor közötti enyhülés Sztálin halála után, 1953-ban kezdődött, amellyel összefüggésben a Washington és Moszkva közötti dialógus módjában és jellegében bizonyos változások következtek be. A két nagyhatalom képviselői már nem csupán a New York-i ENSZ székházban találkoztak, hanem hajlandóak voltak engedményekre és kompromisszumok megkötésére is. 1955. május 9-én a Németországi Szövetségi Köztársaságot felvették a NATO-ba, május 14-én létrejött a Varsói Szerződés, május 15-én megszületett az osztrák államszerződés, mely a független és önálló Ausztria újjáalakulását jelentette. Az enyhülés jegyében a második világháborúban győztes négy nagyhatalom vezetője¹⁷ 1955. július 18. és 23. között Genfben tárgyalóasztalhoz ül. A csúcstalálkozón az érdekütközések és a viták ellenére megerősítették Európa kettéosztottságát, a befolyási övezetek határait és ezzel együtt az fennálló európai status quo-t.

Ennek újabb megszilárdítását jelentette, hogy 1955. december 14-én Magyarország az ENSZ teljes jogú tagállama lett. Előzetes megállapodás alapján Kanada képviselője tizennyolc ország felvételét ajánlotta, köztük Európából Albániát, Ausztriát, Bulgáriát, Finnországot, Írországot, Magyarországot, Olaszországot, Portugáliát, Romániát és Spanyolországot. A távol-keleti országok közül Japán és Mongólia is a javasolt országok között volt. Ez utóbbi kettő felvételét Csang Kaj-sek képviselője – Kínát ekkor Tajvan képviselte a Biztonsági Tanácsban – megvétózta. A szovjet-amerikai megállapodás alapján, bizonyos „árulkapcsolási-elvet” is követve létrejött javaslatot a Biztonsági Tanács elfogadta, és újabb a tizenhat ország lett az ENSZ tagállama.¹⁸ Magyarország ENSZ tagságát így Washington és Moszkva hidegháborús kooperációjának eredményeként értelmezhetjük.

A Kreml vajon úgy tekintett a magyarországi a kommunista vezetőkre, mint a szovjet eurázsiai birodalom érdekeit képviselő „helytartókra”? Bizonyos értelemben

¹⁶ ZINNER Tibor: „*A nagy politikai affér*” – *a Rajk–Brankov-ügy*. Budapest, Saxum, 2013–2014. I–II. köt.

¹⁷ A genfi csúcstalálkozó Nyikolaj Alekszandrovics Bulganyin, a Szovjetunió miniszterelnöke, Nyikita Hruscsov a Szovjetunió Kommunista Pártjának első titkára, Dwight David Eisenhower, az Amerikai Egyesült Államok elnöke, Robert Anthony Eden brit miniszterelnök és Edgar Faure francia miniszterelnök részvételével zajlott.

¹⁸ Albánia, Ausztria, Bulgária, Ceylon–Sri Lanka, Finnország, Írország, Jordánia, Kambodzsa, Laosz, Líbia, Magyarország, Nepál, Olaszország, Portugália, Románia és Spanyolország.

választ adtunk már a kérdésekre az 1956-os szuezi válság és az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc párhuzamos vizsgálata során: „[...] a magyarországi beavatkozással kapcsolatos, Kremlben zajló vitára és Hruscsov döntésének végkiemenetelére a források szerint közvetlenül nem hatott a szuezi krízis. Sokkal inkább az, hogy a magyar kormányok október végétől nem tudtak úrrá lenni az eseményeken, amelyek a többpártrendszer létrejötte felé mutattak. A kilépés a Varsói Szerződésből és a semlegesség deklarálása pedig szembe ment a hidegháborús érdekszférendszer ismertettét játékszabályaival, miközben az enyhülés jegyében a győztes nagyhatalmak a tárgyalóasztal mellett kölcsönösen erősítették az európai érdekszférákat.”¹⁹

A leírtak alapján feltehetjük a kérdést: Magyarország esetében használható-e a külpolitika kifejezés 1947 és 1955 között?

Megfogalmazhatjuk a külpolitika jelentését úgyis, mint a független államoknak az a tevékenysége, amely külső érdekeik védelmére, külső és belső helyzetük megszilárdítására, értékeik megtartására, megismertetésére és fejlesztésére irányul. A külpolitika egy állam más államokhoz és a nemzetközi környezethez való viszonyában, kapcsolataiban megnyilvánuló érdekek, motivációk, célok, elvek és ezek alapján tanúsított magatartások és tevékenységek összessége is, és egyike a kormányzati szakpolitikáknak. Az egységes kormánypolitika egyik elemét, a külpolitikát részben befolyásolják és korlátozzák más szakpolitikák (pl. belpolitika, gazdaságpolitika, agrárpolitika) céljai és törekvései. Az állam kormány szinten meghatározza a legfőbb külpolitikai irányelveit és stratégiáját. A külpolitikai célok elérésének lehetnek békés (pl. diplomácia) és nem békés (pl. háború) eszközei.

Napjaink megközelítése szerint a nemzetközi kapcsolatok fogalma kiterjed a nemzetközi élet valamennyi szereplőjére, azaz az államokra, a szövetségi rendszerekre, a szervezetekre (nemzeti és transznacionális vállalatok, kormányközi és nem-kormányzati nemzetközi szervezetek) és az egyének közötti minden fajta (politikai, gazdasági, kulturális, civil, stb.) érintkezésre. A határokon átnyúló interakciók általános meghatározása szerint az államok közötti kapcsolatok két fő válfaja a szembenállás (nézeteltérés, vita, viszály, konfliktus, háború) és a békés együttműködés.

A külkapcsolatok az államok, állami szervek más államokkal, állami szervekkel kialakított politikai, gazdasági, kereskedelmi, kulturális, tudományos és humanitárius kapcsolatrendszerre. E kapcsolatrendszerben az állam és az állami szervek a külpolitikai alapelvekkel és a külpolitikai célokkal összhangban tevékenykednek.

¹⁹ *A szuezi válság és Magyarország – 1956. Diplomáciai iratok a magyar forradalom és szabadságharc, illetve a szuezi válság történetéhez.* Szerk.: MARINOVICH Endre–DÉVAVÁRI Zoltán–FÖLDVÁRYNÉ KISS Réka–SÁRINGER János–Soós Viktor Attila. Budapest, VERITAS Történetkutató Intézet–Magyar Napló, 2017. 47.

A külkapcsolatokat az állam és az állami szervek más államokkal, állami szervekkel közvetlenül, valamint a diplomáciai és a konzuli kapcsolatok keretében tartják fenn.²⁰

A leírtakat figyelembe véve talán szerencsésebb lenne Magyarország esetében 1947 és 1955 között a külkapcsolatok terminus használata a külpolitika kifejezés helyett.

A fentiekkel szoros összefüggésben egy újabb kérdésre szeretném felhívni a figyelmet. A klasszikus és a modern diplomácia rendszere szoros összefüggésben áll a szuverenitás kérdéskörével.²¹ A 17. századtól a 20. század közepéig megjelent mértékadó francia nyelvű diplomáciatörténeti munkák az állandó és az ad hoc diplomáciai képviselők küldését és fogadását minden esetben a szuverenitáshoz – még ha annak egységes definíciója nem is volt – kapcsolták.²² Az említett kötetekben egyetlen szerző sem kötötte a (nagy)követ megbízásának és elismerésének kritériumát egy állam vélt vagy valós nagyhatalmi státuszához, sokkal inkább a szuverénhez, illetve a szuverén nemzetközi „presztízséhez”. Louis Ernest Pradier-Fodéré a nemzetközi

²⁰ A külkapcsolatok kifejezést Lemák Ella határozta meg.

²¹ Említhetjük a *Dictionnaire de droit internationale public*. Sous la direction de SALMON, Jean. Bruxelles, Bruylant, 2001, illetve a *Dictionnaire de la diplomatie*. Par PANCRADIO, Jean-Paul. Paris, Dalloz, 2007. munkákat. – Vö. SÁRINGER János: A diplomáciai rangok eredete és használata a középkortól napjainkig. *Külügyi Szemle*, 2016/1. 3–33. (A továbbiakban SÁRINGER, 2016.)

²² WICQUEFORT, Abraham de: *L'Ambassadeur et ses fonctions par Monsieur de Wicquefort, dernière édition, augmentée des réflexions sur les mémoires pour les Ambassadeurs*. De la réponse à l'Auteur et du discours historique de l'élection. Paris, Tom. I–II. 1682. – A francia Louis Rousseau de Chamoy (1645–1711) diplomáciai szolgálatát húsz évesen kezdte Stockholmban, majd a német Birodalmi Gyűlésen és német területen képviselte XIV. Lajos (1643–1715) francia királyt. Emlékirata a francia Külügyminisztérium levéltárába került, amelynek második kiadását az A. Pedone kiadó rendezte sajtó alá 1912-ben. CHAMOY, Louis Rousseau de: *L'idée du parfait Ambassadeur*. Paris, A. Pedone, 1912. – Emer de Vattel (1714–1767) svájci filozófus és jogtudós Baselben végezte a tanulmányait. 1747-ben III. Ágost szász választófejedelem titkos tanácsossá nevezte ki. 1758-ban jelent meg VATTEL, Emer de: *Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains* című munkája, amely a nemzetközi jog alapművének számít. (A továbbiakban VATTEL, 1758.) – Említhetjük GARDEN, M. Le Comte de: *Traité complet de diplomatie out héoriegénérale des relations extérieures des puissances de l'Europe*. Strasbourg, Libraire de Treuttel et Würtz, 1833. Tom. II, illetve MARTENS, Le baron Charles de: *Guide diplomatique*. Paris, J. P. Aillaud, 1837. – Paul Louis Ernest Pradier-Fodéré nemzetközi jog témakörében írt nyolc kötetes munkája enciklopédikus jellegű és korában egyedülálló volt, amelynek első része a diplomáciát tárgyalja: *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du Ministère des Affaires Étrangères des États Européens et Américains. A compagné de pièces et documents proposés comme exemples des offices divers qui sont du ressort de la diplomatie*. Par PRADIER-FODÉRÉ, Paul Louis Ernest. Paris, A. Durand et Pedone–Lauriel Éditeurs, 1881. Tom. I. (A továbbiakban PRADIER-FODÉRÉ. 1881.) – A 20. században megjelent munkák közül például GENET, Raoul: *Traité de Diplomatie et de Droit Diplomatique*. Paris, A. Pedone, 1931. Tom. I.–II.

jog témakörében, 19. század végén megjelent enciklopédikus munkájában²³ a külföldön szolgálatot teljesítő állami alkalmazottak között különbséget tett. Véleménye szerint az első kategóriába tartoznak a diplomáciai képviselők, a politikai képviselők és a diplomáciai küldöttek, akiknek állami jellegük van. A második kategóriába tartoznak azok, akik meghatározott ügyben járnak el külföldön, azonban nem rendelkeznek állami jelleggel. A harmadik kategóriába tartoznak a biztosok, akik képviselők ugyan, de nem tárgyalnak közvetlenül a fogadó ország államfőjével vagy minisztereivel. Az első kategóriába tartozó politikai képviselők a szuverén személyét vagy a küldő ország kormányát, míg a diplomáciai képviselők a szuverént és az államot képviselik a fogadó országban. Emer de Vattel 1758-ban megjelent kötetére hivatkozva²⁴ értelmezi az uralkodót, akinek a nagykövetségi szintű képviselete a monarcha méltóságán alapszik. Pradier-Fodéré szerint a nagykövetek testesítik meg – a küldő szuverén jogai és érdekei mellett – a szuverén méltóságát, nagyságát és fenségét is.²⁵ Véleménye szerint a „nagy” köztársaságok követték a szuverének példáját, ezekben az államformákban maga a nemzet a szuverén. „A Francia Köztársaságot nagykövet, meghatalmazott miniszter vagy rendkívüli követ képviseli.”²⁶ A koronás fő, a szuverén fejedelmek és a nagy köztársaságok (Franciaország vagy Velence) – írta Pradier-Fodéré – az első osztályba tartozó nagykövetet küldenek más államba, mert ők testesítik meg a szuverén presztízsét.²⁷

A 20. század második felétől, az ENSZ Alapokmányának elfogadása után általánossá vált a nagykövetségi rangú állandó diplomáciai képviselő küldése és fogadása a nemzetközi kapcsolatokban, amelyet már nem a szuverénhez kötöttek a fogadó és a küldő államok. Felmerül a kérdés, hogy egyes történeti munkákban kik és miért kapcsolták a nagyhatalmi státuszhoz a nagykövetségi rangú állandó és ad hoc diplomáciai képviselő küldését és fogadását? Az egyik lehetséges magyarázat szerint a nemzetközi rendszer résztvevői között – talán a szokásjog alapján – hallgatólagos megállapodás volt érvényben a nagykövet megbízásának és elismerésének szabályozásakor.

Egy másik lehetséges magyarázat szerint a válasz a szovjet történetírásban keresendő. 1917-től az oroszországi kommunista vezetők, majd a szovjet államigazgatás alkalmazta a külügyi népbiztos kifejezést, egyrészt a külügyeket irányító személyre (kvázi külügyminiszter), illetve a más államokba küldött állandó és ad hoc diplomáciai képviselőkre, akiknek a megbízólevelén fel volt tüntetve az 1815-ös rangsorolás

²³ PRADIER-FODÉRÉ, 1881.

²⁴ VATTEL, 1758, Tom. III. 231.

²⁵ PRADIER-FODÉRÉ, 1881, Tom. I. 272.

²⁶ Uo. 275.

²⁷ Uo. 280. – V. ö. SÁRINGER, 2016.

is. A szovjet külképviseleteken működő népbiztosokat azonban a fogadó államban az állandó ügyvivő után, azaz az utolsó helyen rangsorolták. A Szovjetunió 1941-től nem alkalmazta a külképviseletek vezetői esetében a népbiztos megnevezést.²⁸ Feltehetjük tehát, hogy a hivatalos szovjet, illetve a Kreml csatlós államainak marxista történetírása terjesztette el a nagykövet küldésének és fogadásának nagyhatalmi státuszhoz kötését, hogy a Szovjetunió nemzetközi presztízsét erősítse.

A dolgozatban leírtak talán túl is mutatnak a felvetett kérdéseken. Úgy tűnik, a nemzetközi jog tételei és a történetírás megállapításai között néhány esetben eltérések mutathatók ki (pl. szuverenitás–függetlenség–hódoltság). Bizonyos problémák árnyalt vizsgálata igényelheti a több szempontú, interdiszciplináris megközelítést (pl. jog- és társadalomtudományok) és ezek eredményeinek párhuzamba állítását.

²⁸ Vö. *Az újkori diplomácia története (1919–1939). A diplomácia a második világháború előkészítésének periódusában.* Szerk.: PATYOMKIN, V. P. Budapest, Szikra, 1950. 810–811.

