

Ki kormányozza a külpolitikát?

Nagy Péter

You Can't Always Get What You Want.
Rolling Stones

Az államok külpolitikáját sokféle metodika alapján vizsgálhatjuk, az egyik célravezető eljárás az, hogy olyan konceptuális keretet alkalmazunk, amely az elemzés három szintjén – 1. a nemzetközi rendszerszinten (a nemzetközi rendszer struktúrája, hatalmi egyensúly, geopolitika, realizmus, globalizáció); 2. az állam alaptulajdonságain (alkotmányos politikai rendszer, demográfia, gazdaság, katonai potenciál); és 3. a döntéshozók egyéni tulajdonságain (személyiségvonások) – alapul. E konceptuális kereten belül a külpolitika értelmezése és magyarázata céljából azt vizsgáljuk, hogy a nemzetközi rendszerszintű tényezők és az állam alaptulajdonságai, továbbá a politikusok személyiségvonásai miként befolyásolják a külpolitika kialakítását, végrehajtását, kormányzását. Ebben a megközelítésmódban tehát *függő változónak* az államok külpolitikáját tekintjük, amelyet meg akarunk magyarázni, míg a fenti tényezőcsoportok a *független változók* szerepét játsszák, amelyekről feltételezzük, hogy okai vagy meghatározói a függő változónak. Bár a rendszerszintű tényezők és az állam alaptulajdonságai korlátozhatják a kormány cselekvését, de nem diktálják kizárólagosan a külpolitikai tevékenységet. Hatásuk a döntéshozók személyiségvonásaival összekapcsolódva együtt érvényesül a *külpolitikai folyamatban*, amikor az államok politikai vezetői döntést hoznak arra vonatkozóan, hogy milyen viszonyt alakítsanak ki más államokkal, velük szemben milyen politikai, gazdasági és egyéb magatartást érvényesítsenek.¹ Az államok alkotmányos struktúrákat és funkcionális kapcsolatokat hoznak létre külpolitikáik kidolgozása és megvalósítása céljából. Ahhoz azonban, hogy a *független változók* hatása érvényesülhessen, politikai döntéshozatalra van szükség, azaz a politikai vezetőknek választaniuk kell a külpolitikai célok és eszközök közül, tekintet nélkül arra, hogy mozgásterüket milyen mértékben korlátozzák a nemzetközi szintér „strukturális feltételei”. A külpolitikai folyamat végkimeneteleit többféle együtt ható tényező, a döntéshozók, az alkotmányos kormányzati berendezkedés, a nemzetközi és a globális összefüggésrendszer határozzák meg. E tanulmány keretei között nincs lehetőségünk arra, hogy mind a három tényezőcsoport együttes hatását vizsgáljuk, ezért alapvetően az állam alaptulajdonságainak egyikére, a kormányzati rendszer

működésére és az annak befolyásolására törekvő szub- és transznacionális szereplők tevékenységére összpontosítjuk figyelmünket. Annak a megközelítésmódnak, hogy az alkotmányos-politikai rendszer befolyást gyakorol a külpolitika kormányzására, az a feltevés képezi az alapját, amely szerint kapcsolat mutatható ki a külpolitikai tevékenység lényegi tartalma és azon politikai folyamatok között, amelyek keretében azt kidolgozzák. A kormányzati rendszer korlátozhatja vagy előmozdíthatja a külpolitikai tevékenységet, közvetlenül vagy közvetve befolyást gyakorol arra, hogy mit tehet, és mit nem tehet meg az állam, továbbá kihat nemzetközi fellépésének rugalmasságára és lendületére is. A kormányzati „változó” működését a külpolitika kormányzásában jól példázzák a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti, illetve a végrehajtó hatalmon belüli interakciók. Az állam külpolitikai tevékenységét a következő kormányzati tényezők alakítják: 1. írott (vagy íratlan) alkotmánya, amely megosztja a külpolitika kidolgozásának és végrehajtásának funkcióit a kormányzat különböző ágazatai között; 2. a külpolitika kormányzásában játszott befolyásért versengő kormánysszervek; és végül a 3. a végrehajtó hatalom dominanciájának növekedése a külpolitika kormányzásában.

Tanulmányunkban *kormányzáson* az állami főhatalom, az állami szuverenitásból eredő jogok gyakorlását, a politikai rendszer alkotmányban rögzített intézményeinek formális-jogi rendjét értjük, ebben az értelemben tehát mindhárom hatalmi ág – a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás – részt vesz az állam kormányzásában.² Témánk szempontjából a külpolitika kormányzása ebben a megközelítésmódban a külügyi hatalom gyakorlásának államilag szabályozott rendjét jelenti. Ebből az is következik, hogy a külpolitikai végrehajtó hatalom szűkebb fogalom, amely ugyan része a minden területre kiterjedő kormányzásnak, de nem azonos azzal. A külpolitikai folyamat szereplőinek körét azonban nem szűkíthetjük le csupán az állami szereplőkre, a politikai döntéshozókra és a döntések végrehajtóira, vizsgálnunk kell mindazon szereplők közreműködését, akik a döntések tartalmát, időzítését és a megvalósításuk módját sajátos erőforrásaik révén valamiképpen képesek befolyásolni. A külpolitikai tevékenységet alakítani és befolyásolni képes szereplők közé tartoznak: az elnök/miniszterelnök/kancellár, a kormányzati szervek, a törvényhozás, a döntéseket befolyásoló szakértői kör; az igazságszolgáltatás, a bíróságok, ha döntéseikkel hatást gyakorolnak a folyamatra; a politikai pártok, a média, a lobbizás és a civil szervezetek, a nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervezetek, a multi- és transznacionális szervezetek, intézmények, gazdasági vállalatok és a tudáshálózatok. Tanulmányunkban azt vizsgáljuk tehát, hogy az állami és a nem állami szereplők közül kik és milyen mértékben vesznek részt a külpolitikai döntéshozatalban, azaz hogyan alakul a külpolitikai tevékenység tényleges alakításában fennálló politikai hatalmi részesedésük, illetve miben nyilvánulnak meg a külpolitika kormányzásának politikai hatalmi viszonyai.

Míg az elemzés nemzetközi szintjén a külpolitika általában egy egységes, a stratégiai problémákra reagáló kormány cél tudatos cselekvésének tűnik, addig kormányzati szinten

ten az alábbi kérdések merülnek fel: az alkotmányos politikai rendszerben hol történik a külpolitika kormányzása; tulajdonképpen ki vesz részt a külpolitika kormányzásában³; a hatalommegosztás végrehajtó ágazatában az elnök, a miniszterelnök, a kancellár és a külügyminiszter közti viszony miként hat a külpolitika kormányzására. A fenti kérdések megválaszolásával bepillantást nyerünk a kölcsönös függőségek rendszerébe, amelyben a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalom befolyást gyakorolnak a külpolitika tartalmára és arra a folyamatra, amelynek keretében a döntések kialakulnak. Az államok külpolitikája csak ritka esetekben egyetlen átfogó stratégiai koncepció, sokkal inkább mikro-, makro- és válságbeli döntések⁴ százaiból, ezreiből tevődik össze, amelyek rendszerint egy több síkon zajló, összetett és gyakran alig áttekinthető politikai folyamatnak a végeredményei. E folyamat résztvevőinek számolniuk kell az elnök/miniszterelnök/kancellár, a külügyminiszter, a miniszterek, a kormányzati apparátus érdekeivel és állásfoglalásaival, akiknek nem ritkán nemcsak arra vonatkozóan térnek el gyökeresen a nézeteik, hogy mi legyen a helyes politika, hanem arra vonatkozóan is, hogy mi legyen a megfelelő módja a külpolitika irányításának. Az egymással időnként kibékíthetetlen ellentétben álló döntéshozók alternatív politikákról vitatkoznak, kétségbe vonják az érveként felhozott okokat és okozatokat, helyzeti előnyök megszerzésére törekednek, hogy saját preferenciáikat érvényesíthessék a külpolitikai tevékenység befolyásolásában, kormányzásában. Ha racionális és kiszámítható külpolitikai döntésekre számítunk, akkor még inkább bonyolítja a helyzetet, hogy a döntéshozók a külpolitikai tevékenység kialakításában gyakran a nem alkotmányos szereplők érdekeit is érvényre juttatják.

Végezetül néhány szót ejtenünk kell a téma aktualitásáról. Több mint négyszáz éve a világpolitika elsődleges szereplője a területi állam. Az ENSZ tagállamainak száma az 1991. évi 166-ról 2007-ben elérte a 192-t. Ha hihetünk az előrejelzéseknek, akkor különböző okok folytán az ENSZ tagállamainak száma a 21. században akár a 400-at vagy az 500-at is elérheti. Egyes becslések szerint a globális rendszerben tevékenykedő független államok száma a 2000. évi 207-ről 2025-re elérheti a 800-at, ami azonban csak úgy képzelhető el, hogy a jelenleg egységes államokból új államok jönnek létre.⁵ Másfelől, az EU közös kül- és biztonságpolitikája (CFSP) alapvetően a kormányközi – legfőképpen a külügyminisztériumok közötti – együttműködési modellen alapszik, ami arra vezethető vissza, hogy a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos kérdések politikailag igen érzékenyek, a tagállamok a nemzeti rendszerükben hozzák meg döntéseiket rólu-lyuk, ily módon a CFSP jelenleg lényegében az Európai Közösséget létrehozó szerződés (TEC, 1992) keretein és a közösségi modellen kívül valósul meg. Mindez egybecseng Huntington számunkra teljes mértékben elfogadható megállapításával, amely szerint „a világpolitikai események legfontosabb szereplői jelenleg a nemzetállamok, és a jövőben is azok maradnak, de érdekeiket, társulásait és konfliktusait egyre inkább kulturális és civilizációs tényezők alakítják.”⁶

A tanulmányunk címében feltett kérdés megválaszolásához a rendszerszemléletet alkalmazzuk. A külpolitika kormányzásában résztvevők feladat- és hatáskörét három, egymással szoros kapcsolatban álló tényező határozza meg: 1. az alkotmányon vagy törvényen alapuló felhatalmazásból levezethető politikai felelősségük és elszámoltathatóságuk; 2. a feladat- és hatáskörük gyakorlásához szükséges információkhoz való hozzáférés joga; valamint 3. a külpolitikai problémák megoldására fordítható idő és figyelem mértéke. A külpolitika kormányzására gyakorolt relatív befolyásuk alapján négy koncentrikus körben helyezük el az alkotmányos és a nem alkotmányos szereplőket.⁷ Ez módot ad arra, hogy választ adjunk az alábbi kérdésekre: kikből, milyen testületekből, csoportokból és szervezetekből tevődik össze a külpolitika kormányzásának rendszere, illetve milyen funkcionális és/vagy diszfunkcionális kapcsolatok kötik össze egymással a rendszer alkotóelemeit. A következő fejezetekben részletesen górcső alá vesszük a külpolitika kormányzása koncentrikus köreinek rendszerét, amelyet a Függelékben szemléltetünk.

Az 1. kör: a végrehajtó hatalom vezetői

Az államokban a végrehajtó hatalom a legnagyobb, a legösszetettebb és rendszerint a legjelentősebb hatáskörrel bíró kormányzati ág.⁸ A végrehajtó hatalom legfőbb tisztviselőinek elnevezése (elnök, miniszterelnök, kancellár és pártfőtitkár), rangja, feladat- és hatásköre országról országra változik. A demokratikus kormányzatokban a végrehajtó hatalmat rendszerint vagy egyetlen személyre ruházzák (elnöki rendszer), vagy két tisztségre osztják: egy nagyrészt ceremoniális államfői és egy tényleges hatalommal bíró, a kormányzati politikát meghatározó kormányfői hivatalra.⁹ A végrehajtó hatalom legfelsőbb szintű vezetőit a külpolitika kormányzásának *legbelső, első koncentrikus körében* helyezük el, ide tartozik: az elnök/miniszterelnök/kancellár és közvetlen személyi tanácsadók, valamint a külügyi hatalom¹⁰ vonatkozásában releváns személyek, a külügy-, a védelmi, a gazdasági, a pénzügyi, a mezőgazdasági, az igazságügyi és más miniszterek, a nemzetbiztonsági tanácsadók, a hírszerző szervezetek vezetői, az államtitkárok, a helyettes államtitkárok, akik felelősséget viselnek és elszámoltathatók a külpolitikai döntések meghozataláért, végrehajtásáért. Az állam sorsát alapvetően meghatározó külpolitikai döntések ebben a körben születnek meg. A végrehajtó hatalom vezetői az alkotmányon és jogszabályokon alapuló feladat- és hatáskörük, az információkhoz való hozzáférési joguk alapján minden részletre kiterjedő áttekintéssel rendelkeznek az állam külpolitikájáról, munkaidejük zömét teljes mértékben a külpolitikának szentelik, irányítják a külpolitikai tevékenység kialakításában és végrehajtásában érintett kormány szerveket.

Az elnök/miniszterelnök/kancellár

Az amerikai alkotmány megszővegezői nem hittek abban, hogy a hatékonyság és a koherens döntések a jó kormányzás, illetve a külpolitika sarkalatos erénye, ha ugyanis elsősorban ezt tartották volna szem előtt, akkor nagyobb hatalommal ruházták volna fel az elnököt. Ezzel szemben határozottan elutasították a végrehajtó hatalom széles körű jogosítványait, hogy megakadályozzák zsarnoki rendszer kialakulását.¹¹ Louis Brandeis, a Legfelsőbb Bíróság főbírója 1926-ban a következő értékelést fogalmazta meg: „A hatalmi ágak elválasztásának elvét az 1787-es konvenció nem a hatékonyság elősegítése érdekében fogadta el, hanem azért, hogy megakadályozza a tekintélyelvű hatalomgyakorlást. Célja nem az volt, hogy elkerülhetőek legyenek a nézeteltérések, hanem az, hogy a három kormányzati hatalmi ág megosztásával szükségszerűen együtt járó véleménykülönbségek révén megmentsse a népet az abszolút egyeduradalomtól.”¹² Mind a mai napig az amerikai kormányzati rendszer lényege a hatáskörök egyrészt szervezeti, másrészt személyi elkülönülése. Ez utóbbi azt jelenti, hogy ugyanaz a személy egyidejűleg kizárólag az egyik hatalmi ág területén láthat el feladatokat. Ami a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás funkcióit illeti, közülük egyeseket egy-egy hatalmi ág önállóan és kizárólagos módon, másokat ellenben több hatalmi tényezővel együtt valósít meg. Ezzel a megoldással a három alkotmányos hatáskör gyakorlása közben olyan egymást ellenőrző rendszer jött létre, amelyben egyik hatalmi tényező sem valósíthatja meg teljesen önállóan a maga funkcióit. A különböző alkotmányos hatalmi tényezők a kölcsönös függőség viszonyában állnak egymással, mert csak így érhető el, hogy „becsvággal becsvágnak kell szembeszegülnie” – szögezte le Madison a *Federalista* 51. esszéjében.¹³ Ily módon maga az ország alkotmánya követeli meg a kormányzattól, hogy megossza a külpolitika, a külügyek kormányzását a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás között.¹⁴

Az amerikai politikai rendszer középpontjában az elnök (illetve az önálló végrehajtó jogosítványokkal nem rendelkező alelnök) áll.¹⁵ A végrehajtó hatalom monolitikus, a választott elnök felelős a végrehajtás egészéért, egymaga látja el az államfői és a kormányfői funkciókat, alkotmányjogilag az államfő valójában nem is a kormány vezetője, hanem a kormány maga. Az elnök mellett létrehozott hivatalok főként koordinációs tevékenységet végeznek, és tanácsadó funkciókat látnak el.¹⁶ A kabinet tagjai, a „department”-ek vezetői nem kollégái, hanem beosztottjai az elnöknek, akik kizárólag neki tartoznak felelősséggel, és akiket bármikor elmozdíthat a beosztásukból. A kabinet működése az amerikai elnöki rendszerben merőben más, mint a parlamenti kormányformával rendelkező országokban, ha ugyanis a kabinettagok egyes kérdésekben nem értenek egyet az elnökkel, ez nem jelenti a kabinetből történő kilépésüket. Az elnök saját belátása szerint támaszkodik a kabinet tagjaira munkája során, tetszése szerint dönti el, hogy kikéri-e véleményüket, s milyen formában, négy szemközt, néhányuk, vagy mindegyikük jelenlétében. A külügyminiszter, a védelmi miniszter, a nemzet-

biztonsági tanácsadó, továbbá a hírszerző szervezetek vezetői hagyományosan nagy befolyással bírnak, főállásban az ő feladat- és hatáskörükbe tartozik a kül- és biztonságpolitikai ügyek intézése, e minőségükben az információk rendkívül széles köréhez férnek hozzá.

Az alkotmány meglepően kevés hatáskörrel ruházza fel az államfőt a külügyek terén, jogkörének egyedül a kereteit állapítja meg, csupán néhány cikkben foglalkozik kimondottan a külpolitika kérdéseivel.¹⁷ Nem volt azonban kétséges, hogy mint 1789-ben John Marshall, a Legfelsőbb Bíróság főbírója megállapította: az elnök „a nemzet egyetlen szerve a külkapcsolatok terén és a külföldi hatalmak előtti egyetlen képviselője”. Az alkotmány rendelkezései, a bírósági határozatok és értelmezések, a státútumok, a kongresszus határozatai, valamint az elnök és a végrehajtó hatalom szerveinek döntései együttesen mind megalapozták az elnök főhatalmát a külpolitika kormányzásában.¹⁸

Az elnök kötelessége az ország nemzetbiztonságának szavatolása, ezzel a jogosítványával függ össze a „katonai titkok” megőrzéséhez való joga, amit a Legfelsőbb Bíróság elsőként 1876-ban erősített meg a *Totten v. United States* ügyben.¹⁹ A Legfelsőbb Bíróság a *United States v. Reynolds* ügyben 1953-ban meghozott döntésében rámutatott arra, hogy a külpolitika sikeres megvalósítása érdekében az elnök elidegeníthetetlen joga a tudomására jutott titkok megőrzése.²⁰ Az elnöknek joga van szigorúan bizalmas konzultációkat folytatni legszűkebb körű tanácsadóival, a kongresszus vagy a bíróságok által elrendelt vizsgálatok során nem köteles feltárni információit és azok forrásait. Az elnöki előjogra történő hivatkozások többsége a bizalmas külpolitikai vagy katonai lépések, az elnök és legközelebbi tanácsadói közötti magánjellegű konzultációk és eszmecserék védelmét szolgálja. Nem kétséges, hogy az elnöknek szüksége van szigorúan bizalmas konzultációkra és az alternatív politikákra vonatkozó tanácsokra, ennek ellenére az amerikai bíróságok számos elnök kezdeményezését utasították vissza, akik az abszolút és feltétel nélküli információs privilégium megszerzésére törekedtek.

Az amerikai külpolitikai folyamat középponti problémája az, hogy milyen mértékű legyen a végrehajtó hatalom funkciója – szűkebb értelemben kizárólag a végrehajtó hatalom csúcpszintű vezetői vegyenek-e részt benne –, avagy a belpolitikához hasonlóan, a szereplők szélesebb köre, a nép képviselői, a kongresszus tagjai is vegyék ki részüket a külpolitika kormányzásából. Intézményi nézőpontból az amerikai külpolitikai folyamat három megközelítésmóddal ragadható meg. Az *elsőben, az elnöki modellben* („császári elnök”) a külpolitikai döntéseket kizárólag az elnök (a végrehajtó hatalom) hozza meg, mivel az alkotmányos felhatalmazáson túl minden más kormányhivatalnoknál nagyobb ellenőrzést gyakorol az állam gazdasági, katonai, információs és egyéb erőforrásai felett, továbbá rendelkezik a külpolitikai fellépéshez szükséges képességekkel. A *második, a törvényhozói modell* („császári kongresszus”)²¹ támogatói, a konzervatívok, az elszigetelődési politika hívei és a demokrácia elméleti szakértői ezzel szemben úgy vélik, hogy a kongresszusnak kell meghoznia a döntések zömét, mert az újraválasztás

kényszere miatt a szenátorok és a képviselők közelebb vannak a néphez. E kettő között a harmadik, a „meg egyezéssel” modell hívei az alkotmányos kiegyensúlyozottság mellett törnek lándzsát, a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ágak közötti együttműködést szorgalmazzák a külpolitika kormányzásában. Warren Christopher (Carter elnök külügyminiszter-helyettese, majd a Clinton-kormány külügyminisztere) egy olyan egyezséget javasolt, amely egyfelől önkorlátozásra, másfelől arra szólítaná fel a kongresszust, hogy ismerje el a végrehajtó hatalom felelősségét a külpolitikai tevékenység napi igazgatásában. A kongresszus számára teljes körű információkat és konzultációkat kell biztosítani, és a végrehajtó hatalommal közösen kell kidolgozni az általános külpolitikai irányvonalat. A kongresszus kizárólag rendkívüli körülmények között diktálhatná vagy vethetné el a végrehajtó hatalom döntéseit.²²

Az amerikai külpolitikai folyamatra jellemző intézményi megosztottság és tagolt hatalom tükrében ezek a modellek arra a problémára világítanak rá, hogy hol kellene elhelyezkednie a külpolitikai döntéshozatal intézményi „gravitációs központjának”: az elnöknel (az utóbbi évtizedek konzervatív elnökei – Ronald Reagan, George H. W. Bush és George W. Bush – a széles körű külpolitikai jogosítványokat részesítették előnyben), a kongresszussal, vagy egyensúlyi helyzetet kell teremteni a két hatalmi ágazat között. A kongresszussal megvalósuló együttműködésben az elnök hatalmas „alkotmányos furkósbot”-tal, a vétőjoggal rendelkezik, amellyel megakadályozhatja a preferenciáival ellentétes kezdeményezéseket. Mivel azonban a kongresszus mindkét házában kétharmados többségre van szükség ahhoz, hogy a törvényhozók megakadályozhassák az elnöki vétőt, ekkora többséget igen nehéz biztosítani.

Összegezve, a külpolitikai döntésekért viselt felelősség megosztásával az amerikai alkotmány lényegében szembe állítja egymással a kormányzat ágait. A hatalom alkotmányos megosztása csupán egy kiinduló pontot jelent, önmagában nem szolgál elégséges alapként a külpolitikai főhatalom megmagyarázásához, az alkotmány lényegében „arra szólítja fel az elnököt és a kongresszust, hogy küzdjenek meg egymással az amerikai külpolitika irányításának előjogáért”.²³ Az elnök és a kongresszus közötti legfontosabb interakciókat a külpolitika kormányzásában a 3. fejezetben elemezzük részletesen.

A *félelnöki politikai rendszerű* Franciaországban az V. Köztársaságban olyan duális, „kétfejű” végrehajtó hatalmi formát alakítottak ki, amely képes leküzdeni a parlamenti támogatáson alapuló kormányok hagyományos gyengeségét, ennek érdekében megtartották a parlamentáris rendszert és megerősítették az elnök hatalmát.²⁴ A közvetlenül választott francia elnök a kül- és a biztonságpolitika vonatkozásában bizonyos jogköröket a miniszterelnökkel megosztva gyakorol, és minthogy alkotmányjogilag a Nemzetgyűlés felett áll, kormányváltás vagy -bukás esetén fenntartja a végrehajtó hatalom folytonosságát. A külpolitika az elnök „külön előjoga („*domaine réservé*”), bár az V. Köztársaság minden elnöke váltig tagadta, azonban *de facto* ezt szigorúan szem előtt tartva léptek fel. Mitterrand egyértelművé tette, hogy a köztársasági elnök főhatalmát

az alapvető nemzeti érdekeket érintő kérdésekben, elsősorban a kül- és a védelmi politika terén az alkotmány határozza meg. Az alkotmány alapján egyedül az elnök hozhat kritikus helyzetekben egyszemélyi döntéseket, és vállalhatja a történelmi felelősség teljes súlyát az ország sorsáért. Nemzetközi válsághelyzetekben a szükséges fellépések algoritmusát is biztosítja az alkotmány, beleértve a „körülmények által diktált intézkedések” megtételét. Az állam teljes diplomáciai és stratégiai döntéshozó rendszere válsághelyzetekben maradéktalanul az államfő közvetlen ellenőrzése alatt áll. A fegyveres erők főparancsnoka az államfő, a hadüzenet kihirdetésének joga azonban a parlament illeti meg. Az elnök a külpolitika terén valamennyi klasszikus külügyi hatalommal rendelkezik. Az Európai Tanács és a G8-ak csúcstalálkozóin a köztársasági elnök, nem a miniszterelnök képviseli hivatalosan Franciaországot. Minthogy nemzetközi találkozókön egy országot rendszerint két magas rangú hivatalos személy képviselhet, ez a másik személy általában a külügyminiszter. A „társbérlet” idején azonban, amikor az elnök és a miniszterelnök két különböző politikai pártot képviselnek, a második személy érthető módon a miniszterelnök. Az elnök felbonthatja a nemzetközi szerződéseket, ami révén a francia állam nem tekinti magára nézve kötelezőnek az általa korábban vállalt kötelezettségeket; azt a döntést, hogy Franciaország kilép a NATO integrált katonai parancsnokságából, De Gaulle hozta meg 1966-ban. A nemzetközi szerződések ratifikálása során az államfő aláírását a miniszterelnök és a külügyminiszter ellenjegyzik.

A francia elnök a személyügyi politikája révén szintén hatékony befolyást képes gyakorolni a külpolitikára. Ő nevezi ki a miniszterelnököt, majd ez utóbbi javaslatára a kormány tagjait, ezzel a legközvetlenebb módon befolyásolja azt, hogy ki lesz a külügy- s ki lesz a védelmi miniszter. Lényegében kizárólag ő dönti el, kinek lesz a feladata a külpolitikai irányvonal kidolgozása, ami kétségtelenül előre meghatározza a kormány alapvető külpolitikai prioritásait. Ezen túlmenően az elnök nemcsak azon személyek körét határozza meg, akik az általános külpolitikai irányvonal kidolgozásában részt vesznek, hanem azokat is, akik a gyakorlatban kivitelezik azt. A külpolitikai irányvonal végrehajtói, köztük a nagykövetek, az elnök választása alapján kerülnek a legfontosabb polgári és katonai posztokra. Az Élysée-palota főtitkári posztját betöltő személyek többsége korábban rendszerint diplomataként dolgozott, ez azonban nem feltétlenül jár azzal, hogy a külügyminisztérium érzékelhető befolyást képes gyakorolni a francia elnök megközelítésmódjára az alapvető külpolitikai kérdésköröket illetően, bár ezen a téren változik a helyzet. Míg De Gaulle elnökségének időszakában a karrier diplomaták befolyása az elnökre igen gyenge volt, az utódai, különösen Mitterrand hivatali időszakában, némiképp megnövekedett a szerepük.

A francia miniszterelnöknek és a kormánynak a külpolitika kormányzásában való részvételük formáit illetően az alábbiak a meghatározók: 1. a miniszterelnök ellenjegyzik az államfő által aláírt legfontosabb dokumentumokat; 2. a külpolitikai döntések előkészítése során az államfő legfontosabb információs forrása a miniszterelnök, aki széles

körű hozzáféréssel rendelkezik a diplomáciai információkhoz és a hírszerző szervezetek által megszerzett értesülésekhez. A miniszterelnök elnököl a tárcaközi információs bizottságban, amely valamennyi állami szerv és szolgálat ilyesfajta tevékenységét koordinálja, bizonyos értelemben ellenőrzése alatt tartja az államfőnek megküldött információk irányultságát és mennyiségét, ezáltal képes befolyást gyakorolni a meghozandó döntésekre; 3. a külügyi, a védelmi költségvetés kidolgozásával és a nemzetgyűlés elé terjesztésével politikai felelősséget vállal a végrehajtásukért; 4. konkrét külpolitikai kérdésekben kezdeményezheti bizalmatlansági indítvány benyújtását; 5. a miniszterelnök *de facto* közvetítő láncszemként működik közre minden elnöki döntés és rendelet meghozatalakor, így a külpolitika terén is, az államfő ugyanis a miniszterekkel nem tart fenn közvetlen napi kapcsolatokat; 6. az állam külpolitikai tevékenységének összetettebbé és sokrétűbbé válásával, más minisztériumok (ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági, oktatási, kulturális) aktívabb bekapcsolódásával, a bel- és a külpolitikai kérdések összefonódásával egyre nagyobb szerepet kap a szaktárcák nemzetközi tevékenységének koordinálása, amit csak a miniszterelnök képes hatékonyan biztosítani; ő felügyeli az EU-koordinációt végző *Secrétariat Général du Comité Interministériel (SGCI)* tevékenységét.²⁵ Mindennek következtében a kormány és a miniszterelnök komoly potenciállal rendelkezik a külpolitikai folyamatban történő aktív részvételhez. A miniszterelnök természetesen nem cselekedhet teljesen önállóan, de számos esetben képes befolyásolni az elnököt, különösen „társbérlet” idején.

A szintén félelnöki politikai rendszerű *Oroszország* alkotmánya az elnöki és a parlamentáris rendszert vegyíti: van a parlament bizalmától függő önálló miniszterelnöke, azonban szinte a prezidenciális kormányzat elnökénél is erősebb az államfő hatásköre.²⁶ A kettős végrehajtó hatalom keretében az elnököt közvetlenül a nép választja, emellett azonban a parlament választja a kormányt, amelyet jogalkotó hatáskörrel ruháztak fel. Az alkotmány az elnököt nem tekinti a végrehajtó hatalom részének, mégis *de facto* annak feje, mivel ő nevezi ki a miniszterelnököt. Az elnök és a miniszterelnök közötti hatalmi egyensúlyt (Franciaországhoz hasonlóan) az elnök alkotmányos jogköre és a pártok törvényhozásbeli aránya határozza meg, lényegében egy figyelemre méltó *de jure* jogállami modellel van dolgunk, ahol a hatalommegosztás a törvényhozás és az elnök (mint a végrehajtás valódi legfelsőbb szintje), valamint a napi politikai ügyeket intéző kormány között valósul meg. Az orosz elnök már-már a prezidenciális államfőét meghaladó hatalommal rendelkezik. Az orosz politikai elit hagyományosan szigorúan megkülönbözteti a politika klasszikus felosztását „nagypolitikára” és „kispolitikára”: az előbbin a háború és béke kérdéseit, a külügyeket, a védelmet és a belső biztonságot értik, míg az utóbbin a gazdasági, pénzügyi, társadalmi és egyéb kérdéseket. A nagypolitika kizárólag az államfő hatásköre: az alkotmány értelmében az állambiztonsággal foglalkozó „erőminisztériumok” – a Védelmi Minisztérium, a Szövetségi Biztonsági Szolgálat (FSZB) és a Belügyminisztérium –, továbbá a Külügyminisztérium, kizárólag

az államfőnek tartoznak felelősséggel. Az államfő az elnöke az Orosz Föderáció Biztonsági Tanácsának. (A nemzetbiztonsági tanácsok szerepére még visszatérünk.)

Az Orosz Föderációban az állami ellenőrzésnek, a központosított hatalomnak és politikának szilárd előzményei vannak a forradalom előtti és a szovjet korszakban egyaránt. Valentyin Falin szerint, akit Gromiko külügyminiszter vezető Németország-szakértőjeként tartottak számon, a Németország egyesítésével kapcsolatos döntéseket 1989-ben és 1990-ben egyedül Gorbacsov hozta meg. Még a kommunista párt központi bizottsága (ahol Falin az egyik titkárként, azaz egyfajta pártminiszterként dolgozott) sem volt beavatva, sőt még Sevardnadze külügyminiszter sem tartozott a döntéshozók legszűkebb köréhez. Putyin államerősítő projektje jelzi az erős politikai vezetéshez történő visszatérés történelmi normáját. A hatalmi vertikál sokat vitatott fogalma elsősorban inkább belpolitikai összefüggéseiben ismert, de azt is jelzi, hogy Putyin megközelítésmódját a külpolitika kormányzásában az erős ellenőrzés és a hatékony politikai koordináció jellemzi. A történelmi folyamatosság kritikus elemei a jelenkori orosz intézményi kultúra két szempontjából nyilvánvalóak: az egyik a vezető személyek primátusa az intézmények felett. A 70 évig hatalmon lévő, látszólag az egykori legerősebb hatalmi testületek – a kommunista párt, és kollektív szervezetei, a központi bizottság, a titkárság és a politikai bizottság (vagy elnökség) – létezése talán cáfolja ezt a megállapítást, ennek ellenére a Szovjetunióban a külpolitikát a nagy hatalmú személyek – Lenin, Sztálin, Hruscsov, Brezsnyev és az utolsó főtitkár, Gorbacsov – alakították. Ők, nem pedig a párt központi és politikai bizottsága – a nyilvánvalóan alárendelt helyzetű külügyminisztériumról nem is beszélve – határozták meg és személyesítették meg Moszkva világpolitikáját. Az állami szervek kizárólag a külpolitika végrehajtásában játszhattak számottevő szerepet.

A „*valóságos nemzeti kormány*” szerepét az orosz elnöki adminisztráció tölti be, amely kizárólag az államfőnek felelős. Az elnöki adminisztráció vezetője az elnökhöz való közelsége és a köztük lévő feltételezett bizalmi viszony okán fontos külpolitikai szerepköröket tölthet be, hatékony magas szintű kommunikációs csatornákat hozhat létre a külföldi vezetőkkel (mint például Alexander Volosin, 1998 és 2003 között), és aktív szerepet játszhat a külpolitikai tevékenység gyakorlati alakításában, ami főként Anatolij Csubajsz tevékenységére volt jellemző. A Kreml apparátusának főnöke lényegében egy személyben az elnök végrehajtó asszisztense szerepét tölti be (mint korábban Dmitrij Medvegyev, aki jelenleg miniszterelnök-helyettes). Elnöki adminisztrációt számos posztszovjet államban létrehoztak, vezetőik kulcsfontosságú kommunikációs és tárgyalási kapcsolatokat létesítenek – esetenként a külügyminisztérium megkerülésével – Oroszország és más FÁK-országok között. Az elnöki adminisztráció helyettes vezetője és az elnök személyi titkárságának vezetője meghatározó szerepet játszhat a külpolitika kialakításában és végrehajtásában. Dmitrij Kozak 2003-ban sikertelenül próbálkozott közvetíteni Moldova és a Dnyeszteren-túli terület között az ottani befagyott konfliktus megoldásában, a Kozak-terv egyes elemei időnként fel-felbukkannak

az újabb rendezési javaslatokban. Az orosz államfő külpolitikai tanácsadója az elnök sokféle nemzetközi kötelezettségeinek előkészítését szervezi, és elsősorban az államfő asszisztenseként tevékenykedik. Az elnök külpolitikai tanácsadói karrier diplomaták, akiket nem ambicionál egy Kissinger-típusú szerep.

Az Orosz Föderáció miniszterelnökei rendszerint gazdaságirányítóként kezdik tevékenységüket, majd fokozatosan kibővül feladatuk a külkapcsolatok kérdéseivel. Jegor Gajdar megbízott miniszterelnök (1991–1992) nemcsak a gazdasági reform kérdéseivel foglalkozott; Viktor Csernomirgyin (1992–1998) aktívan kivette részét a külpolitikai kérdések megoldásából, amíg Jelcin elnök fel nem mentette tisztségéből. Szergej Kirijenko és Szergej Sztjepasin alig töltött pár hónapot a miniszterelnöki hivatalban 1998-ban, máris politikai tárgyalásokat folytattak külföldi vezetőkkel. Jevgenyij Primakov Oroszország legtapasztaltabb külpolitikai szakértőjeként lett miniszterelnök 1998 és 1999 között.²⁷ Vlagyimir Putyin, miniszterelnökként eltöltött száz napja alatt 1999-ben Clintonnal, az EU-tagállamok és ázsiai országok vezetőivel találkozott. Mihail Kaszjanov (2000–2004) arra törekedett, hogy távol tartsa magát a „nagypolitikától”. Mihail Fradkov, aki 2004 és 2007 között töltötte be a kormányfői posztot, lényegében az államfőt képviselte a miniszterelnöki székben.²⁸

A *parlamentáris rendszerű Nagy-Britannia* alkotmányjogi fejlődésének sajátossága, hogy nincs egységes írott alkotmánya, amely rögzítené a külpolitika kormányzásának alkotmányos normáit, ezen a területen is érvényes az a megállapítás, hogy „az alkotmány az, ami történik”. Egy közismert értékelés szerint „Angliát nem a logika, hanem a parlament kormányozza” – bár az elmúlt időszakban Disraeli brit miniszterelnök eme megállapításának az igazságértéke némiképp módosult.²⁹ A brit parlamentarizmusban jogilag a parlamenté az elsőbbség, politikailag viszont a kormány szupremáciája érvényesül. Az ország íratlan alkotmánya törvények halmazából, bírói ítéletekből, szokásokból és a politika játékszabályait rögzítő konvenciókból áll.³⁰ A külpolitikai elvek, a nemzetközi ügyekben követett általános politikai irányvonal kidolgozása a miniszterelnök, a miniszterek, a vezető köztisztviselők, a minisztériumok közötti és a minisztériumokon belüli kapcsolatrendszer hálójában történik. Nagy-Britannia fejlődésének történelmi feltételei megalapozták az államhatalom valamennyi központi szerve – az uralkodó, a kormány és a parlament – részvételét a külpolitika kormányzásában.³¹ A háború és béke joga az uralkodót illeti, a brit parlament nem vesz részt a háború kinyilvánításában. Nagy-Britannia az általa viselt háborúk közül egyetlen egyszer sem a parlament formális szavazásával üzent hadat, London az első és a második világháborúba a kormány határozatai alapján lépett be.³² A brit külpolitikai mechanizmus legfőbb sajátossága az, hogy a kormány és a parlament szorosan együttműködik egymással, és mivel a miniszterek a parlamentben többséget szerző párt vezető alakjai, ezért ők biztosítják a „végrehajtó és a törvényhozó hatalom szoros egységét és majdnem teljes fúzióját”, a végső szó azonban a parlamenté. A klasszikus

brit kabinetkormányzás időszakában a kormány külpolitikai döntései a testület ülésén folyó vitákon, kötetlen beszélgetéseken formálódtak, a miniszterelnök csupán *primus inter pares* a kormánytagok között.³³ A kormány és a miniszterek a parlamentnek tartoznak felelősséggel, amely elsődleges terepe a közéleti politizálásnak. A kormányfő állapítja meg a kabinet döntéseit, ezek rendszerint a saját álláspontjai szoktak lenni, jogilag nincs kötve miniszterei álláspontjához, a kabinetkormányban nem lehet leszavazni őt. A brit külpolitikai folyamat elemzése során a legfőbb kérdés az, hogy a miniszterelnök túlsúlyban van-e vagy csupán „hangszereli” a kabinetbeli döntéshozatalt. A brit miniszterelnökök „*meta-külgyminiszter*”-ként szükségszerűen kiveszik részüket a napi külpolitikai és diplomáciai tevékenységből, különösen veszélyhelyzet esetén. A kormánynak számos rutinszerű döntést kell meghoznia, amit a miniszterelnök és a külgyminiszter hajlanak monopolizálni. Churchill mind a külgyminisztertől, mind a kabinetből független, személyes diplomáciai kapcsolatot épített ki Franklin Roosevelttel, valószínűleg azért, mert ez azzal az előnnyel járt számára, hogy a külgyminiszterium megkerülésével tárgyalhatott az amerikai elnökkel, és közvetlenül jeleníthette meg az amerikai érdekeket a brit kabinetminiszterek előtt.³⁴

A *miniszterek kabinetje* mintegy 25 tagú kulcsfontosságú kollektív döntéshozó testület. Rendkívül bizalmas üléseire a kormány elnökének meghívására kerül sor³⁵, aki eldönti, kiket hív meg rendszeresen a miniszterek közül, kiket csak időnként, s melyik minisztert talán sohasem, azaz a brit kabinetkormány összetételét a miniszterelnök szabadon határozhatja meg. A kabinetben belül számos állandó bizottság (külgyminiszteri, védelmi, gazdaságstratégiai) működik, amelyeket vagy maga a miniszterelnök, vagy más rangidős személy vezet. A brit kabinetkormányzás lényeges sajátossága, hogy a tényleges döntéseket a formális kormányon kívül (ugyanakkor mégis azon belül) a legfontosabb kabinetminiszterek – a külgyminiszter, a pénzügyminiszter és a Lordok Háza elnöke – informális ülésein, a „belső kabinetben” hozzák, amely formálisan nem alkotmányos szerv, de rá is különösen érvényesek e kormányforma általánosságban érvényesülő szabályai: a hivatali titkok védelme és a szolidaritás. A brit miniszterelnök hatásköre formálisan mindig ugyanakkora, azonban az egyes miniszterelnökök befolyása a külpolitika kormányzásában a körülmények és a miniszterelnök értelmezése szerint változik.

A brit parlamentáris rendszerre hagyományosan jellemző kabinetkormányzást az 1960–1980-as évek fejleményei nyomán fokozatosan a „*miniszterelnöki kormányzás*” váltotta fel, majd az 1990-es évektől kezdődően a politikai elemzők a kormányzás „*prezidencializálódásának*” jelenségére hívták fel a figyelmet.³⁶ A brit kormányzás „*prezidencializálódása*”, lényegében „*amerikanizálódása*” a következőkben nyilvánul meg.³⁷ A kormányon belüli erőviszonyok a miniszterelnök javára módosultak,³⁸ a miniszterelnökség személyi állománya megnövekedett, a központi közigazgatás irányítását centralizálták, a kormány munkaszervezetét a miniszterelnök közvetlen irányítása

alá rendelték; a miniszterelnök fokozott mértékben vesz részt nemzetközi csúcstalálkozókon. A kabinetülések már nem a kormánydöntések meghozatalának helyszínei, mivel ezek a kérdések a miniszterelnöknek a minisztereivel tartott kétoldalú egyeztetésein, illetve a kormánybizottságok ülésein dőlnek el. A parlament elsődleges szerepe a közéleti politizálásban némiképp csökkent, mert a politikai színtér szerepét a tömegkommunikáció veszi át. A „prezidencializálódás” másik megnyilvánulása a leg-erősebb kormánypárt tevékenységében figyelhető meg, ahol az erőviszonyok a pártvezér-kormányfő és a pártelit javára rendeződtek át. Végül a „prezidencializálódás” harmadik területe a választási verseny és a politika növekvő „megszemélyesítődése”; a kormányzati kommunikáció erősen centralizált, a miniszterelnök személyét állítja középpontba.

A brit külpolitikai folyamat az egyik legtitkosabb kormányzati terület, még az elemzőknek is nehéz megállapítani, hol és mikor hozták meg a külpolitikai döntéseket. Olyan fontos ügyben, mint az Irak elleni háború nemzetközi jogi megalapozottsága, a parlament csak egy rövid tájékoztatást kapott az igazságügyi minisztertől válaszként a felsőház írásban benyújtott kérdésére. Folyamatos feszültség alakult ki a miniszterelnök azon törekvése, hogy központosítsa a külpolitika kormányzását, valamint a miniszterek azon törekvése között, hogy biztosítsák saját minisztériumuk autonómiáját. Elméletben persze senki sem tagadja, hogy bizonyos fokú koordinálásra szükség van, a gyakorlatban azonban senki sem szereti, ha „koordinálják”. Ezt a folyamatot színezi az „ideiglenes” miniszterek, a politikai tanácsadók és az „állandó” köztisztviselők között kialakult hármass viszony. A miniszterektől és a tanácsadóktól elvárják, hogy egyértelműen előmozdítsák a politikai célok megvalósulását, míg a köztisztviselőkkel szemben azt a követelményt állítják, hogy „ismerjék meg a saját miniszterük eszjárását”, az állami intézmények, s ne az éppen hatalmon lévő kormány iránt tanúsítsanak lojalitást. A brit külpolitikáról nem beszélhetünk egyes számban, mert a kormány számos külpolitikát valósít meg egyszerre, amelyekbe különböző mértékben vonják be az egyes kormányzati és nem kormányzati szereplőket, veszik figyelembe a nemzetközi rendszer felől megnyilvánuló külső hatásokat. Következésképp nincs egyszerű válasz arra a kérdésre, hogy „ki kormányozza a brit külpolitikát?”.³⁹ A számos potenciális szereplő miatt a külpolitikai tevékenység koordinálása sokrétű és összetett feladat. Az Új Munkáspárt külpolitikája a hagyományos, ugyanakkor gyakran ellentmondásos elkötelezettségeken alapult: a multilateralizmuson, az atlantizmuson és a neoliberalizmuson. A brit külpolitikai célokat egyrészt a strukturális tényezők, a globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőség viszonyai, másrészt a Whitehall állásfoglalásai határozzák meg. A gazdaság terén politikusok, technokraták, bankárok és magánvállalatok segítették az Új Munkáspárt külpolitikájának formálódását. Ez a magyarázata annak, hogy a neoliberális politikai gazdaságtan elveit és a globális világgazdaság érdekeit előszeretettel képviseli és érvényesíti külpolitikájában a brit kormány.

Bár a brit külpolitikai tevékenység alakításának folyamatát nehéz nyomon követni, Nagy-Britannia központosított kormányzati rendszere és a parlamenti többséget szerzett párt uralmán alapuló politikai rendszere kedvezően hatottak az EU-politikáinak hatékony koordinálásához szükséges mechanizmusok megteremtéséhez. Ezek a koordinációs mechanizmusok formalizáltak, strukturáltak és igen jól integráltak. Az általános politika szintjén a külügyminisztérium (Foreign and Commonwealth Office), a Cabinet Office és az EU melletti Állandó Képviselő (UKREP) a kulcsfontosságú testületek.⁴⁰ Az UKREP Nagy-Britannia „szeme és füle” Brüsszelben. Ez a három kormány-szerv szoros együttműködésben felügyeli, koordinálja és ellenőrzi az EU-ban zajló fejleményeket. A fenti három testület „felett” létezik még az Európai Ügyek Kabinet Bizottsága is, melynek a külügyminiszter, a Kabinet és a miniszterelnök az elnöke.

Az Új Munkáspárt első katonai intervenciójáról, a Sivatagi róka műveletről (az 1998-ban Irak fontos katonai létesítményei ellen végrehajtott angol–amerikai bombázások) a Védelmi és Tengerentúli Politikai Bizottság (Defence and Overseas Policy) ülésén született döntés. Bár egyes kívülállók számára ez valódi „elnöki” típusú döntésnek tűnhetett, de mégsem esett kívül az íratlan brit alkotmányon. A koszovói műveletekben megszerzett tapasztalatai megerősítették Blair „elnöki” stílusát, egyre gyanakvóbbá vált a Whitehall elitjével szemben, annak kételkedő magatartása miatt. Blair belső stratégiai döntéshozói köréhez az alábbi személyek tartoztak: különleges személyi tanácsadói; a külügyminiszter; a kabinet titkára; az Egyesített Hírszerzési Bizottság (Joint Intelligence Committee – JIC), továbbá az MI6 és az MI5 vezetője. Talán azért, hogy megbékéltesse az „elnöki” stílusával kapcsolatos aggodalmakat a médiában és saját pártjában, Blair következetesen összehívta a hét miniszterből álló háborús kabinetet az afganisztáni hadműveletek irányításának koordinálása céljából. Amikor azonban 2003-ban megkezdődött az Irak elleni háború, Blair a Védelmi és Tengerentúli Politikai Bizottságot is túlságosan zavarónak találta, s inkább a bizalmi munkatársaiból álló zárt körű csoport keretében megvalósuló döntéshozatalt részesítette előnyben. Mindez rendkívül erős kritikát váltott ki, mert Blair „elnöki” stílusú külpolitika-alakítása rendkívül titokzatoskodó, *ad hoc* jellegű és informális volt, ezenkívül áldozatul esett a csoport-szellemnek.⁴¹

A brit politika jelenkori trendje azt mutatja, hogy a miniszterelnök korlátozta a formális kabinetülések számát (időtartamuk nem haladhatja meg az egy órát), ennélfogva a jelentőségét is, a kormánydöntésekről jegyzőkönyvek nem készültek. A kabinetülések helyébe az Anthony Seldon által „denokráciá”-nak, kanapé-demokráciának⁴² nevezett jelenség lépett, amikor a külpolitikai döntések meghozatala nem a kabinetben, hanem a nem választott tanácsadók és magánszemélyek belső körében történik. A jelentős következményekkel járó külpolitikai döntéseket a Blair bizalmi köréhez tartozó személyek hozták meg, miközben a kanapén üldögéltek a miniszterelnök Downing Street 10. sz. alatti „dolgozószobájában”. A „denokrácia” viszonya a kabinettel és az Egyesített Hírszerzési Bizottsággal alakult a legellentmondásosabban.⁴³

Az Irak elleni háború a kabinetrendszeren belüli fokozódó centralizáció pozitív és negatív aspektusaira egyaránt rávilágított. Válsághelyzetekben bizonyos fokú központosításra és irányításra mindig szükség van a kormányzati rendszer hatékony működése érdekében. A modern kabinetről kialakított elképzelés, mint valamely elfogulatlan és jól informált döntéshozók szemináriuma, azonban képtelenség. A legtöbb kabinet-miniszter túlterhelt és alig van idejük a hivatalos kormányzati ügyiratok elolvasására. Az általános irányadásnak a miniszterelnöktől és rangidős kollégáitól kell kiindulnia. Ennek következtében a kabinet olyan testületté vált, amely csupán regisztrálja a másutt, elsősorban a Downing Street 10.-ben vagy a valamelyik albizottságban meghozott döntéseket. Bár Irak kérdését mind a 28 kabinetülésen megvitatták a 2003. május 22-t megelőző időszakban, a miniszterelnökkel szembeni politikai kihívások vagy egyszerűen nem léteztek, vagy nem voltak elegendő mértékben hatékonyak. Az a tény, hogy a „denokrácia” uralta a kabinetüléseket, nem jelent sem újdonságot, sem nem elítélendő. Azt a módot azonban, ahogyan ez a gyakorlatban megvalósult, határozott kritika érte. A Butler-jelentés azért marasztalta el a kormány informális működési eljárásait, mert azok az Irak elleni háború idején csökkentették a tájékozott kollektív politikai mérlegelés lehetőségét.⁴⁴ A jelentés bírálta a miniszterelnököt, mert nem a teljes kabinetet, vagy annak albizottságait, hanem a „denokrácia” *ad hoc* üléseit hívta össze. A kabinetben a kollektív mérlegelés Blair, Straw (külügyi és nemzetközösségi miniszter) és Hoon (védelmi miniszter) szóbeli tájékoztatásaira korlátozódott; a kabinet tagjai nem kaptak meg fontos információkat, amelyek növelték volna a döntéshozatal hatékonyságát; a kabinettitkárság szervezeti struktúrájának módosítása leszűkítette a kormányzati gépezet szerepét a kabinet kollektív felelősségét illetően a háború és béke sorsdöntő kérdésében.⁴⁵

A *Német Szövetségi Köztársaságban* a külpolitika kormányzásának alkotmányjogi mechanizmusa az állami szervek összetett és sokszintű rendszeréből áll, amelyek tevékenységét a külkapcsolatok terén az Alaptörvény és más szövetségi aktusok határozzák meg. Tekintettel arra, hogy az NSZK tagja a NATO-nak és az EU-nak, az e nemzetközi szervezetekben játszott szerepe bizonyos kereteket ad a német külpolitikának, ami visszatükröződik a külpolitikai tevékenység megszervezésében is. Az alaptörvény külön fejezetet tartalmaz a külpolitikáról, és külön csoportot alkotnak azok a normák, amelyek a szövetség és a tartományok, illetve a szövetségi kormány, a parlament és a köztársasági elnök külpolitikai kompetenciáit szabályozzák. Az alaptörvény 23. cikke rögzíti Németország elvi elkötelezettségét az egységes Európa mellett, amelynek megteremtése a német külpolitika legfőbb célja. E cikk közvetlen alapjául az 1993. február 7-én elfogadott *maastrichti szerződés* szolgált, amely a németországi ratifikációval végül 1995. november 1-jén lépett életbe, miután a német Szövetségi Alkotmánybíróság összeegyeztethetőnek találta azt az alkotmánnyal. (Az alkotmánybíróság döntésére a „4. kör” című fejezetben még visszatérünk.) Németország belső kompetenciáinak egy részét átadta az EU szerveinek, ennek lehetőségét az alaptörvény 24. cikke biztosítja,

amelynek 2. bekezdése értelmében az NSZK tagja lehet nemzetközi kollektív biztonsági rendszereknek, erről a kormány és a parlament hozza meg a döntést. Kizárólag a kormány képes megvalósítani a külpolitika kormányzásának funkcióit, az ehhez szükséges apparátussal sem a parlament, sem az államfő nem rendelkezik; a kormány domináns szerepét a külpolitika kormányzásában az információk feletti tényleges monopóliuma is biztosítja. A nemzetközi kapcsolatok globalizálódása, az európai integrációs folyamatok szintén a kormány szerepének jelentőségét erősítő tényezők.

A németországi kancellári demokrácia lényege abban foglalható össze, hogy: a kancellár határozza meg a bel- és külpolitika irányelveit, amelyek kötelezőek a miniszterek számára, akik saját hatáskörükben önállóan és saját felelősségükre járnak el; vitás esetekben a szövetségi kancellár dönt. Az erős kancellári jogállás egy olyan alkotmányos politikai rendszerbe illeszkedik, amelyben a végrehajtó hatalom működését nemcsak a parlament és az államfő ellensúlyozza, hanem az ország föderális szerkezete, valamint az erős Szövetségi Alkotmánybíróság is. A kancellár nemcsak a kormány feje, a végrehajtó hatalom irányítója, hanem a parlamenti többség vezére is, mivel legtöbbször a kormánykoalíció legerősebb pártjának elnöke. A német politikai rendszer különlegességét a felelősségre vonás módja, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye adja. A konstruktív bizalmatlanság intézményének köszönhetően a következő választásokig szinte elmozdíthatatlan a kancellár. A kancellár jelöli a minisztereket, ő tesz javaslatot felmentésükre, az erre vonatkozó előterjesztéseket a szövetségi elnöknek kötelező szentesítenie. A német modellben tehát, mint a parlamentáris rendszerekben általában, az államfő szerepe formális, így lényegében nem érvényesül a végrehajtó hatalom dualizmusa, amely korlátozná a kormányfő külpolitikai hatáskörét. Leszámítva a kormányzás koalíciós jellegéből és a legerősebb kormánypárt belső viszonyaiból adódó korlátokat, a kancellárnak szabad keze van a kormánytagok kiválasztásában. A kancellár vezette kormány működését az alaptörvény nyomán három alapelv szabályozza: 1. a kancellárelv (*Kanzlerprinzip*) – a kormánypolitika irányvonalát a kormányfő határozza meg, és ő viseli a felelősséget; 2. a kabinetelv, kollegialitási vagy szolidaritási elv (*Kollegialprinzip*) – a legfontosabb politikai döntéseket a kabinet egésze hozza többségi szavazással; végül, 3. az ágazati felelősség elve vagy reszortelv (*Ressortprinzip*) – minden miniszter (a kormányprogram által megszabott irányon belül) önállóan irányítja a minisztériumát, amelynek működéséért ő viseli a politikai felelősséget.⁴⁶ A brit miniszterelnökhöz hasonlóan a kancellár hatalmának bizonyos fokú „prezidencializálódása” tapasztalható, aminek egyik megnyilvánulása a Kancellári Hivatal szerepének kibővülése. E kormányszervre támaszkodva a mindenkori kancellárok nemcsak a külpolitika kormányzásában biztosították a kormányfői intézmény központi szerepét, hanem a kormányzat egészében is.⁴⁷

Németországban a nemzeti EU-koordináció számos tényező miatt összetettebb: koalíciós kormányzás folyik; a miniszterek és a minisztériumok relatív autonómiát élvez-

nek, ami különösen a pénzügyminiszter és a mezőgazdasági miniszter közötti hosszú távú nézeteltérésekben nyilvánul meg a közös mezőgazdasági politika ügyeiben; nincs hatékony koordinációs központ, mind a Kancellári Hivatal, mind a külügyminisztérium felelősséget visel az EU-ügyekért, ugyanakkor a pénzügyminisztérium szintén számos koordinációs feladatot lát el; a Bundesbank viszonylag független a kormánytól, ami azonban az euró bevezetése után már nem játszik olyan fontos szerepet, mint korábban; a szövetségi tartományok számos politikai területen jelentős önálló hatáskört élveznek; az erős ágazati szakosodás azt eredményezte, hogy a brüsszeli német Állandó EU-képviselő munkatársait más-más minisztériumhoz fűzik a lojalitás erős szálai.⁴⁸

A külügyminiszter

A külpolitika kormányzásának névleges vezetője a legtöbb államban a külügyminiszter. A külpolitikára való szakosodás révén a külügyminiszter a globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőségi viszonyok korában jelentős politikai súllyal bír, ám egyre inkább szembe kell néznie azzal, hogy egyes hatásköreit mindinkább magukénak vallják más minisztériumok vezetői is. Ugyanakkor számolnia kell azzal is, hogy az elnök/miniszterelnök/kancellár igyekszik határozott külpolitikai arculatot kialakítani magának, személyesen kíván részt venni a külpolitika kormányzásában, ezért ritkán engedi át maradéktalanul a külügyek irányítását. Az elnök/miniszterelnök/kancellár hivatalánál fogva mindig a külpolitika kormányzásának középpontjában helyezkedik el, munkaideje jelentős részében külpolitikai kérdésekkel kell a legtöbbet foglalkoznia, még akkor is, ha nem elég felkészült a tárgyalásokra, melyek megkövetelik az államok vezetői közötti politikai párbeszédet.

A külügyminiszter rendszerint az alábbi feladatköröket látja el: kül- és biztonságpolitikai kérdésekben ő az elnök/miniszterelnök/kancellár legfőbb tanácsadója; kül- és biztonságpolitikai tanácsadóként minisztertársa a védelmi, a gazdasági, az igazságügyi, a pénzügyminiszternek, továbbá mindazoknak a minisztereknek, akiknek tevékenysége nemzetközi dimenziókkal bír; magas rangú diplomata, akinek felhatalmazása van fontos nemzetközi tárgyalások folytatására; képviseli a kormányt a törvényhozásban; tájékoztatja a hazai közvéleményt a külpolitika kérdéseiről; kiáll a kormány döntései és külpolitikai tevékenysége mellett; tájékoztatja a világ közvéleményét a kormányzat külpolitikai állásfoglalásairól; és végül, de nem utolsó sorban, politikailag irányítja a külügyminisztériumot. A külügyminiszter mindennapi tevékenysége során kialakított szakmai álláspontja ellentmondásba kerülhet az elnök/miniszterelnök/kancellár elvárásával, miszerint a külügyminiszter olyan személy legyen, aki kormány szinten látja át a problémákat, és koordinálja az egymással ellentétes álláspontokat. Az, hogy az elnök/höz/miniszterelnökhöz/kancellárhoz közeli posztot tölt be, egyben korlátozza is abban, hogy megvédje saját hivatalának az érdekeit. Az amerikai külügyminiszterek gyakran kényszerültek választásra: vagy a külügyminisztérium álláspontját képviselik,

vagy az elnök lojális szövetségesei. Ha az előbbit választják, „gyanússá” válhatnak a Fehér Házban, a második esetben viszont „le kell kapcsolódniuk” a külügyminisztériumról, ami azzal a következménnyel járhat, hogy vezetés híján sodródni fog az eseményekkel ez a kormány szerv. Alexander Haig az első modellt követte, Dean Rusk, John F. Dulles és George P. Schultz a másodikat; Vance mindkettő elemeinek a kombinálására törekedett. Ennek következtében alakulhattak ki olyan helyzetek, hogy miközben a külügyminiszter meghatározó szerepet játszhatott a külpolitika kormányzásában, ám a külügyminisztériumot teljes mértékben kihagyták ebből a folyamatból. A külügyminiszter konfliktusmegoldó képessége nemcsak pozíciójától, hanem a személyiségétől is függ, ugyanis a személyiség alkotja a kormányzati politika kemény lényegét. Az, hogy a kormánytagok hogyan viselik el a stresszhelyzeteket, milyen jellegzetes munkastílust képviselnek, kiegészíti-e egymást személyiségük és stílusuk a döntéshozatal során – mindezek megkerülhetetlen elemei a külpolitikai tevékenység alakításának.

A külpolitikai elit „politikai” szegmensének összetétele országról országra nagymértékben változik. Azokban az országokban, ahol a kabinetkormányzás valamelyik formája honosodott meg, a külügyminiszternek folyamatosan tájékoztatnia kell minisztertársait a külpolitika fő irányairól, meg kell szereznie a nagy jelentőségű ügyek melletti aktív támogatásukat. Precedens nélküli eset, hogy Új-Zélandon Winston Peters a 2005. évi parlamenti választások után megkapta a külügyminiszteri tárcát, tagja lett a kormánynak, annak ellenére, hogy az ellenzékben lévő New Zealand First pártnak a tagja; külügyminiszteri minőségében a tárcájával kapcsolatos kérdések kivételével minden ügyben kritizálhatja a kormányt.

Az elnök/miniszterelnök/kancellár–külügyminiszter tandem

A legtöbb politikai rendszerben a politikai területeket legmagasabb szinten az elnök/miniszterelnök/kancellár – aki semmilyen konkrét szaktárcát nem felügyel –, valamint az ágazati miniszter – a szakértő – irányítja. Ez különösen igaz a külpolitika területére, ahol az elnök/miniszterelnök/kancellár aktív részvételét illető belföldi és külföldi elvárások egyaránt igen nagyok, s ahol a más szakterületeken dolgozó kormánytagok számára komoly erőfeszítést követel a magas szintű tájékozottság és jártasság megszerzése. Másfelől, azokkal a fontos kérdésekkel, amelyek a fejlett államok egymás közötti kapcsolataiban a külpolitika napirendjére kerülnek, a gazdasági és a pénzügyminiszterek szintén foglalkoznak, akik részt vesznek nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi tárgyalásokon, ebből következően ők maguk is olyan típusú nemzetközi tapasztalatokkal rendelkeznek, amelyekkel a külügyminisztériumban dolgozó, általános külügyi kompetenciával köztisztviselők esetleg nem, ezért ez utóbbiaknak nehéz egyenrangú félként fellépniük. Amennyiben tehát a külpolitika a külkapcsolatok különböző szálainak szintetizálására, az integrált állami érdek képviselésére törekszik, akkor ezt a tevékenységet a külpolitikai hatalom csúcán elhelyezkedő személyeknek kell kormányozniuk, akik parlamentáris

rendszerekben a miniszterelnöki/kancellári, illetve a külügyminiszteri, elnöki rendszerekben pedig az elnöki, illetve a külügyminiszteri posztot töltik be. A körülményektől függően azonban a külpolitikai tevékenységet kormányzó személyek köre kibővíülhet a pénzügy-, a gazdasági, a kereskedelmi, az igazságügyi és más érdekelt miniszterekkel.

Annak oka, hogy az általános külpolitikát rendszerint a végrehajtó hatalom belső köreihez tartozó személy irányítja, kettős: a legtöbb politikus sok időt fordít a szavazóira, és nem kíván időt vesztegetni azokra a külföldi érintkezésekre, amelyekből talán csak keveset hasznosíthat. Másfelől a szakértelem hosszú ideig tartó megszerzése szükséges mindazok számára, akik otthonosan szeretnék magukat érezni a nemzetközi kapcsolatok rendszerében. Miután ezeket az ismereteket megszerezte, a miniszter külügyi szakértelmét nagyra értékelik a különböző nemzetközi kormányzati és a nem kormányzati szervezetekben, amelyekben szakmai pályafutását akár folytathatja is – ezt tanúsítja David Owen, Javier Solana, Benita Ferrero-Waldner, Gerhard Schröder, Tony Blair és mások példája. Mivel a külpolitikai problémák számtalan esetben strukturálatlanok abban az értelemben, hogy mérlegelésükhöz nem áll rendelkezésre elegendő idő, a felelősség így azoknak a politikusoknak a vállára nehezedik, akik speciális szakértelemmel, a politikai kezdeményezés, a reagálás és rugalmas válaszadás lehetőségével rendelkeznek.

Elsősorban az elnöki/miniszterelnöki/kancellári és a külügyminiszteri posztot betöltő személyek gyakorolhatnak számottevő befolyást a külpolitika kormányzására, ezért a következőkben azt vizsgáljuk, milyen mértékben érvényesül ez a befolyás. A külpolitikai hatalmat irányító személy⁴⁹ bizalmi munkatársaiból, tanácsadóiból és sűrű eminenciásokból álló szűk csoportot hoz létre maga körül. A motivált vezetők – mint Thatcher brit miniszterelnök – a posztjukat betöltve is képesek új ismeretek megszerzésére. Thatcher hivatali időszakának első részében (1979–1983) igen rászorult Lord Carrington külügyminiszter szakmai támogatására. A Falkland-szigeteki válsághelyzet katonai megoldása után a brit miniszterelnök azonban hamarosan a világdiplomácia legaktívabb és legismertebb személyévé vált, s kétségkívül rányomta bélyegét a brit külpolitikára, elsősorban az EU-brit kapcsolatokra, sőt még a Kelet-Európa-politika megújítására és a Gorbacsovval kialakított különleges kapcsolatokra is. A Thatcher-típusú politikusok gyakran áhítoznak történelmi szerepre, és nyilvánvaló, hogy ezt sokkal valószínűbb világméretű diplomáciai befolyással elérni, mint pusztán belpolitikai lépésekkel. Elődeinél jóval karakteresebb személyisége, határozottabb külpolitikai irányvonala és tekintélyelvű, „basáskodó” vezetési stílusa következtében Thatcher soha nem látott mértékben uralta a politikai életet, olyan kormányfő volt, „aki elnökként akart cselekedni”, szokása volt, hogy „inkább utasításokat osztogatott, mintsem konzultált”. Az addig ismertnél jóval nagyobb személyes hatalmat épített ki, és sokkal határozottabban uralta a kormányát, ezért nemcsak a korábbi politikai konszenzus, de az alkotmányos hagyományok – a kabinetkormányzás, a politikai vezetés és a köztisztviselői kar közti éles határvonal – felrúgásával is vádolták.

Az elnök/miniszterelnök/kancellár előbb vagy utóbb határozott befolyást kezd gyakorolni a külpolitikára és a külkapcsolatokra, ami kis és nagy országokra egyaránt érvényes, illusztrációként csupán néhány közismert nevet sorolunk fel: Csu En-laj, Ronald Reagan, Nyikita Hruscsov, Menáhem Begin, Li Kuan Ju (Szingapúr miniszterelnöke 1959 és 1990 között), és Georgiosz Papandreou, aki háromszor töltötte be Görögországban a miniszterelnöki posztot. Határozott befolyásuk azzal a következménnyel jár, hogy a kormányváltások akár még romboló hatást is gyakorolhatnak az ország külpolitikájára, attól függően, hogy egy jelentős személyiség távozik a hivatalából, vagy éppen most foglalja el a posztját – ez utóbbi esetben ritkán látható előre a hivatalba lépés következménye. Amikor François Mitterrand 1981 májusában Franciaország államfője lett, már két parlamenti választáson szenvedett vereséget – először De Gaulle-tól, majd Giscard d'Estaing-tól. Amikor azonban 1995-ben távozott hivatalából, őt és Helmut Kohlt az egységes Európa elismert építészeiként tartották számon. Harry Truman 1945-ben „vidéki” személynek tartották elődjéhez, Franklin Roosevelthez mérten, ám 1949-re domináns befolyást gyakorolt a Nyugat szerepére a hidegháború kezdeti időszakában. Ronald Reagan hírhedten gyenge volt a problémák részleteinek megértésében, mégis briliáns módon jelenítette meg az amerikai küldetéstudatot annak érdekében, hogy helyreállítsa az amerikai külpolitika iránti bizalmat és az Egyesült Államok magabiztosságát a nemzetközi szinten. Jecsin orosz elnököt hivatalba lépése után tekintélyes politikusként kezdték elismerni külföldön, mert az oroszországi reformokat szimbolizálta, és a potenciálisan veszélyesebb személyek hatalmi törekvéseit megakadályozta.

Bár az elnököt/miniszterelnököt/kancellárt természetes hajlam jellemzi, hogy a külpolitikát kormányozza, és a „saját maga” külügyminiszterévé váljon, nincs íratlan törvény arra nézve, hogy végül sikerül-e domináns befolyásra szert tennie. Ennek oka nemcsak az, hogy viszonylag ritkán kerül sor jelentős nemzetközi csúcstalálkozókra, ahol a vezető politikusok leginkább az érdeklődés középpontjában állnak, hanem az is, hogy nem mindegyikük rendelkezik államférfiúi képességekkel.⁵⁰ A kormányok hivatali időszaka túlságosan kevés ahhoz, hogy egy vezető politikus számottevő befolyásra tehessen szert. Még ha az akarat meg is van ahhoz, hogy a külpolitikai hatalmat irányító személy magabiztossá váljék, a túlmunka, a betegség, vagy a politikai nézeteltérések komolyan meggátolhatják ebben. Pompidou francia államfő kemény küzdelmet folytatott súlyos betegségével, amely végül 1974-ben legyőzte őt; csakúgy, mint Mitterrand elnököt az átételes prosztatatrák, amelyet tíz éven át eltitkoltak a franciák előtt. A Szovjetunió 67 éves történelme során beteg, vagy más okok miatt munkaképtelen vezetői voltak Gorbacsov megelőzően mintegy 18 éven át. A mentális megterhelés romboló hatásának példaként Nixont szokás említeni, akit a külügyek elismert szakértőjének tekintettek, és akinek rendkívül innovatív gondolatai voltak a diplomáciában. A Watergate-botrány⁵¹ azonban hisztérikus személyiséggé változtatta, ami többek között abban is megnyilvánul,

nult, hogy egy alkalommal 51 telefonbeszélgetést bonyolított le este 9 és hajnal 4 óra között. A botrány következtében politikai imázsa és pozíciója helyrehozhatatlan károkat szenvedett. Ami a külügyminisztereket illeti, ők közismerten leterheltek munkával, hivatalos utazásokkal. A brit kormány egyik jelentéséből kitűnik, hogy a többi miniszterrel, köztük a miniszterelnökkel összehasonlítva, leginkább a külügyminiszter túlterhelt.⁵² Ezzel szemben Powell külügyminiszter az elmúlt harminc év minden más amerikai külügyminiszterénél kevesebb hivatalos külföldi utazást tett.

Az elnök/miniszterelnök/kancellár és a külügyminiszter közötti viszony három modellel jellemezhető.⁵³ Az *első modellben* az elnök/miniszterelnök/kancellár és a külügyminiszter viszonyát kiegyensúlyozott teljesítmény jellemzi: adottságaik, kölcsönösen jó hírnevük hatékony kormányzati együttműködést és politikai folyamatosságot biztosít. Fennáll azonban annak veszélye, hogy idővel függetlenednek minisztertársaiktól, és túlságosan meghatározó személyekké válhatnak, ami e viszonyrendszer hiányossága. Kiegyensúlyozott és hatékony viszony jellemezte az alábbi „párosokat”: Truman és Marshall (Egyesült Államok, 1947–49); Truman és Acheson (Egyesült Államok, 1949–53); Nixon és Kissinger (Egyesült Államok, 1973–74); Ernesto Beckmann Geisel államfő és Azeredo da Silveira külügyminiszter⁵⁴ (Brazília, 1974–79); Bush és James Baker (Egyesült Államok, 1989–93); Gorbacsov és Sevardnadze (Szovjetunió, 1985–90); Andreotti és De Michelis külügyminiszter (Olaszország, 1989–92). A kiegyensúlyozott viszony azonban olykor kibékíthetetlen ellentétekhez vezethet, mint az alábbi „párosok” esetében: Churchill és Eden (Egyesült Királyság); Mitterrand és Claude Cheysson külügyminiszter (Franciaország, 1981–84); Kohl és Genscher (NSZK, 1982–92), ugyanis pártpolitikai hovatartozásuk súlyosbította a köztük kialakult feszültségeket; Leopoldo Galtieri tábornok és Costa Mendez külügyminiszter (Argentína, 1981–82) kapcsolatát a vakmerőség jellemezte. A *második modellben* a külügyminiszter háttérbe szorul, alárendelt szerepet tölt be: egy politikailag erélytelen, határozatlan és tapasztalatlan személy gyakran szándékos kinevezése funkcionáriussá változtathatja a külügyminisztert. Ebben a kapcsolatrendszerben a túlzott hatalomkoncentráció és a véleménynyilvánítás fokozódó arroganciája veszélyessé válhat, aminek közismert példái: Eden és Selwyn Lloyd (Egyesült Királyság, 1955–56); Hruscsov és Gromiko (Szovjetunió, 1957–64); Szaddám Huszein és Tariq Aziz (Irak, külügyminiszter 1983–1991, miniszterelnök-helyettes 1979–2003); Nehru (India, 1947–64), aki maga töltötte be a külügyminiszteri posztot is; Carter és Vance (Egyesült Államok, 1977–80). A *harmadik modellben* a külügyminiszter nagy tekintélynek örvendő, komoly befolyással rendelkező személy. Ez a modell meglepően hatékony, amikor az elnök/miniszterelnök/kancellár és a külügyminiszter közötti munkamegosztás, illetve kommunikáció egyértelműen szabályozott, de rosszul működik, ha politikai rivalizálás támad közöttük. Példák az előbbi viszonyra: Attlee és Bevin (Egyesült Királyság, 1945–51); Reagan és Schultz (Egyesült Államok, 1981–85). Példák az utóbbira: Eisenhower és Dulles (Egyesült Államok, 1953–58); Csernyenko

és Gromiko (Szovjetunió, 1984–85); Kohl és Genscher (NSZK, Kohl kancellárságának korai időszakában, amikor elsősorban belpolitikai problémák kötötték le; Clinton és Warren Christopher (Egyesült Államok, 1993–97), George W. Bush és Condoleezza Rice (Egyesült Államok, nemzetbiztonsági tanácsadó 2001–2005, külügyminiszter, 2005-).

Az elnök/miniszterelnök/kancellár és a külügyminiszter közti döntő fontosságú viszonyban meglepően kevés a tudatosság, a fenti összepárosítások tulajdonképpen a politikai egyensúly szükségességéből, vagy az elnök/miniszterelnök/kancellár szeszélyéből erednek, akinek jogában áll megválasztani munkatársait és elbocsátani őket, semmint abból a törekvésből, hogy meg kell felelni a helyzet követelményeinek. Az amerikai külügyminiszterek tevékenysége szinte kivétel nélkül kemény kritikában részesült, többek között abban marasztalták el őket, hogy: nem rendelkeznek vezetői képességekkel (James Byrnes, Dean Rusk); közönyösek és arrogánsak (Dean Acheson); és túlságosan fanatikusan törekednek a külpolitika kormányzásában játszott vezető szerep megszerzésére (John F. Dulles, Henry Kissinger, Alexander Haig). A külügyminisztereket gyakran megakadályozták abban, hogy részt vehessenek a kulcsfontosságú döntések meghozatalában. Cyrus Vance azért mondott le a Carter-kormányban viselt posztjáról, mert kizárták őt az Iránban túsul ejtett amerikaiak megmentéséről szóló döntés meghozatalából. Edmund Muskie, Vance utódja, azért került kényes helyzetbe, mert nem kapott tájékoztatást arról az elnöki rendeletről (PD–59), amely megváltoztatta a szigorúan második atomcsapás koncepciójával kapcsolatos amerikai stratégiai gondolkodásmódot, és elsősorban a nukleáris rugalmasságot, a korlátozott stratégiai képességeket hangsúlyozta. George P. Schultz csupán semmitmondó tájékoztatást kapott az NSC azon tervéről, hogy fegyvereket ad el Iránnak a Libanonban fogva tartott amerikai túsók szabadon bocsátása érdekében. James Baker, a Bush-kormány külügyminisztere kulcsfontosságú szerepet játszott az elnök belső bizalmi körében, sokan úgy tekintettek rá, mint aki a leginkább politikus-szakértő a posztján, a karrier diplomaták mégis gyakran kritizálták azért, mert fontos külpolitikai kezdeményezésekről nem tájékoztatta a külügyminisztériumot, és mert olyan tanácsadókkal vette magát körül, akikkel a Fehér Ház apparátusának főnökeként, illetve a pénzügyminisztériumban dolgozott együtt. A Nixon–Kissinger-időszak az elnök és a külügyminiszter közötti rendezett kapcsolat alapvető fontosságát igazolja. Bizalmi viszonyra volt szükség ahhoz, hogy két ennyire felkészült és magabiztos külügyi szakértő, mint Nixon és Kissinger, képes legyen együtt dolgozni, és hogy Kissinger hatékonyan irányíthassa az amerikai külpolitikát a Watergate-botrány utolsó szakaszában. A híres nyitás Kína felé 1969 és 1971 között elsősorban Nixon érdeme volt, amely azért lehetett oly mértékben sikeres, mert Kissinger tiszteletben tartotta saját pozíciójának határait.

1986 és 1988 között Mitterrand elnök és Chirac miniszterelnök a kül- és biztonságpolitika kérdéseit lényegében az alábbi területekre osztották fel egymás között: az elnök hivatalból gyakorolt „külön előjogainak” területére (a nemzetvédelem kérdései, a fran-

cia–német kapcsolatok, a leszerelés); a kormány „illetékességi” területére (a Közel-Kelet és Afrika biztonságpolitikai kérdései, külgazdasági kapcsolatok); valamint a „közös ellenőrzésű” területekre – ide az arab–izraeli konfliktus, valamint az európai integráció tartozott. Franciaországban az államfő szabja meg a stratégiai célokat és feladatokat, ő hozza meg a döntéseket, sokszor úgy, hogy előzetesen még a miniszterelnököt sem tájékoztatja terveiről. 1994 szeptemberében egy hivatalos rendezvényen Balladur miniszterelnök megengedte magának azt a kijelentést, hogy „immár majdnem egy éve *kormányom* a köztársaság elnökével egyetértésben megvalósítja Franciaország külpolitikáját”: Mitterrand kemény reagálása nem maradt el. Amikor az államfő és a miniszterelnök ugyanazt a politikai pártot képviselik, gyakorlatilag nem léteznek külpolitikai nézeteltérések közöttük, megszűnnek konfliktusaik politikai indítékai, a külpolitikai folyamat alkotmányjogi mechanizmusa összehangoltan és hatékonyan kezd működni. Ennek egyik példája a Chirac elnök és Juppé miniszterelnök közötti viszony. Juppé Mitterrand hivatali idejének utolsó időszakában a külügyminiszteri posztot töltötte be a Balladur-kormányban. Rendkívül aktív külügyminiszter hírében állt, aki képes volt megvédeni a saját álláspontját. Chirac mellett azonban alig lehetett észrevenni, háttérbe szorult, mivel ugyanazt a többséget képviselte, mint amely az elnököt hatalomra segítette. A francia minisztertanács ülésein az államfő elnököl. A nemzetközi kérdések jelentős helyet foglalnak el a napirenden, ám komoly vita itt nem alakul ki, hiszen azokat az államfő, a miniszterelnök és a külügyminiszter szintjén már előzetesen egyeztették. A minisztertanács ülésein többnyire kizárólag véleménycsere folyik, nem pedig a döntések meghozatalához szükséges tényleges vita. Az általános nemzetközi kérdéseket illetően a külügyminiszter tájékoztatást ad arról, hogy egészében véve hogyan alakul a nemzetközi helyzet, és hogy Franciaország milyen álláspontot foglal el a legaktuálisabb problémákban az adott pillanatban. A miniszterek természetesen kérhetnek kiegészítő információkat és magyarázatokat, ha az adott kérdéskör közvetlenül kihat a belpolitikai helyzetre, vagy pótlólagos költségvetési kiadásokkal jár. A francia külpolitika kulcsfontosságú dilemmáiról az Élysée-palotában döntenek szűk körben.

Az 1997-es általános választások után az első Blair-kormányban Robin Cook kellenül fogadta el a külügyminiszteri tárcát, mert a pénzügyminiszteri posztra számított, de azt Blair már odaigérte Gordon Brownnak. Cook arra törekedett, hogy „etikai dimenziót” kölcsönözzön a brit külpolitikának, de a miniszterelnökkel nem alkotott olyan elégedett kétszemélyes csapatot, mint amelyet Blair és Brown pénzügyminiszter a gazdasági kérdésekben, akik már előre megállapodtak egymással a tennivalókban, és egyértelműen rögzítették a köztük lévő munkamegosztás elveit. Ennek következtében a külpolitikai hatalmat irányító két erős személyiség között komoly nézeteltérések támadtak: 2003 elején Cook az Irak elleni katonai támadás legfőbb ellenzőjévé vált a kormányban, március 17-én lemondott külügyminiszteri posztjáról, aminek okát a következőkben jelölte meg: „Nem tudtam elfogadni a kollektív felelősséget azért a dön-

tésért, amely nemzetközi megállapodás vagy belpolitikai támogatás nélkül elkötelezte Britanniát egy katonai akció mellett Irakban”.⁵⁵

1999 márciusában a NATO megkezdte a Jugoszlávia elleni légitámadásokat a koszovói válság megoldása érdekében. A német haderő (Bundeswehr) először állt a harci bevetés kérdése előtt, ráadásul a NATO területén kívül. Schröder kancellár a harci bevetés mellett döntött, ezzel nyíltan szembeszegülve pártelnökével és pénzügyminiszterével, Lafontaine-nel, akivel már a választási győzelem óta érett a konfliktus. Lafontaine lemondott mind a pártelnökségről, mind a miniszterségről. Az SPD élére a kancellárnak kellett állnia, akinek pártvonalon soha nem voltak igazán sikerei. A pártban, de a közvéleményben is számottevő ellenállással kellett a kormánynak szembenéznie a Bundeswehr bevetéséről szóló döntés után, de ez leginkább a Zöldek és Joschka Fischer külügyminiszter szembenállásán érzékeltethető. 2001-ben, amikor a macedóniai bevetésről kellett dönteni, a Bundestagban csak az ellenzék szavazatainak köszönhetően Schröder, hogy a törvényhozás megszavazta a kormány előterjesztését. Schröder azóta távozott a politika élvonalából, gazdasági társaságoknál vállalt tanácsadói szerepet, majd átvette egy nyugat-európai-orosz gázkonzorcium felügyelő bizottságának elnöki posztját.

Amikor eltérő személyiségvonaluk kiélezik a politikai vezetők közötti nézeteltéréseket, az összecsapások kíméletlenné válnak és a nyilvánosság elé kerülnek. Felipe Gonzalez spanyol miniszterelnök és Fernando Morán külügyminiszter között szakításra kerül sor. Gonzalez az 1982-es választási kampány középpontjába Spanyolország NATO-tagságának kérdését állította, a szocialista párt győzelme esetén referendumot helyezett kilátásba a NATO-ból való kilépésről. Morán annyira feldühödött Gonzalez Németországban tett beszéde miatt, hogy egyszerűen otthagya a hivatalos delegációt, hazatért, majd lemondott posztjáról.⁵⁶ A Világkereskedelmi Központ elleni támadás után 2001 szeptemberében Ariel Saron izraeli miniszterelnök több alkalommal megtiltotta Simon Peres külügyminiszternek, hogy találkozzék Jasszer Arafattal, ami a két izraeli vezető kapcsolatát komoly szakítópróbának tette ki.

A külügyminiszterek hivatali idejük korai időszakában veszíthetik el posztjukat, főként azért, mert az elszünetelt külpolitikai kudarcokért őket kiálthatják ki bűnbaknak. De minél hosszabb ideig szolgálnak, annál fontosabbá és nélkülözhetetlenné válik tapasztalatuk és kapcsolatrendszerük. Sztálin 1939-ben könnyedén feláldozta Németország-politikája megváltoztatásának oltárán Maxim Litvinovot; Alexander Haig 1982-ben fizette meg az árát annak, hogy túlságosan keményen és gyorsan próbálta meg saját kezébe venni a külpolitikai tevékenység irányítását. Mitsotakis görög miniszterelnök leváltotta Antonis Samaras külügyminisztert, mert szélsőséges nacionalista álláspontot foglalt el a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság létrejöttével szemben. Menesztésére reagálva Samaras 1993-ban megalapította a *Politikai Tavasz* nevű saját konzervatív politikai pártját, s ezzel lényegében elérte a politikai vita folytatását más keretek között.

Az érem másik oldalán ezzel szemben az áll, hogy Molotov először tíz évig szolgált külügyminiszterként, majd Sztálin halála után újabb három hónapig; Gromiko 28 évig volt külügyminiszter; Hans-Dietrich Genscher 17 évig töltötte be ezt a posztot, s hamarosan nélkülözhetetlenné vált; Ahmed Yamani sejk Szaúd-Arábia egykori olajminisztere 1962 és 1986 között biztosította a folyamatosságot hazájában és a nemzetközi szintén. A diplomáciatörténetben kivételesnek számít, hogy Dobrinyin szovjet nagykövet John Kennedytől kezdve egészen Ronald Reaganig képviselte országa érdekeit az Egyesült Államokban. A példákban említett személyek pozícióját erősítette, hogy nemcsak hazájuk, hanem a nemzetközi kapcsolatok egész hálózata számára szinte pótolhatatlan személyiségekké váltak. Mindaddig, amíg hazájukban nem alakul ki az a vélemény róluk, hogy „túlságosan is alkalmazkodnak a nemzetközi szokásokhoz” – ahogy Thatcher és köre vádolta Sir Geoffrey Howe-t –, a nemzetközi közösség és a diplomácia funkcióinak megszemélyesítése megnehezíti a menesztésüket. Thatcher mélyen megvetette a brit külügyminisztériumot, amely szerinte öncélúan törekedett kompromisszumokra, de még jobban lenézte azokat a minisztereket, akik nem tudtak megszabadulni hivataluk befolyásától. Amikor a külügyminiszterek elvi okokból mondanak le, annak tragikus következményei lehetnek: Anthony Eden 1938-ban távozott a Chamberlain-kormányból; Ismail Fahmi 1977-ben tiltakozott és lemondott, mert Szadat elnök egymaga döntött arról, hogy látogatást tesz Jeruzsálemben.⁵⁷ Howe-nak⁵⁸ sikerült elégtételt vennie: Thatchert saját kormányán belüli ellenzéke és az európai vezetők hallgatólagos koalíciója buktatta meg, akik Howe megalázását az utolsó cseppnek tekintették.⁵⁹

A kormány

Kormányzati szerepkörében a kormány az államhatalmi ágak elválasztása klasszikus elvének megfelelően csupán egyik szereplője a külpolitika kormányzásának. Államigazgatási szerepkörében a kormány a külpolitikai döntéshozatalban a megoldandó problémák szemléletének teljes komplexitását érvényesíti, meghatározza az ország külpolitikai orientációját, végrehajtja a külpolitikát, ennél fogva a külügyi kormányzás legaktívabb állami szerve. Bár időnként könnyen az a benyomás keletkezhet, hogy a külpolitikai hatalmat irányító személy monopolizálja a kulcsfontosságú döntéseket, a kormány, mint testület nem mondhat le a külügyekben való közreműködésről: háborúk idején és válsághelyzetekben tulajdonképpen nem hagyhatja figyelmen kívül a problémákat, békében viszont a gazdaságpolitika nemzetközi dimenziói bővítik mozgásterét. A politikai vezetők „kabinetet”, illetve *ad hoc* „belső kabineteket” hoznak létre különösen összetett problémák megoldására, főként háborúk és válsághelyzetek idején, még ha ez alig emlékeztet is az eredeti brit modellre.⁶⁰ Blair miniszterelnököt négy héttel a New York és a Washington elleni terrorista támadások után sikerült meggyőzni 2001-ben egy háborús kabinet létrehozásáról. Nyugalmasabb időszakokban a külpolitikai hatalmat irányító személy körül megszilárdul egy informális „belső kabinet”,

amely az állam legmagasabb szintű ügyeit kezeli, s a kormányzati gépezet ágai közötti konfliktusok végső döntőbírójaként lép fel.⁶¹

A formális kormányok mindig problémákat okozhatnak azzal kapcsolatban, hogy kik vesznek részt bennük, illetve kiket nem kérnek fel egy különleges bizottság tevékenységében való részvételre. A külpolitikai kérdésekkel foglalkozó testületekben való részvétel bizonyos mértékben önkiválasztó, többnyire olyan magas rangú politikusokat kérnek fel, akik ismerik a külföldi vezetőket, s akiket a nemzetbiztonsági szolgálatok átvilágítottak, hogy megkaphassák a munkájukhoz szükséges minősített információkat. Nagy-Britanniában a politikai elit forgása lendületes, az állami ügyekhez való hozzáférést a titkos tanácsosi címben formalizálták, amelyet halálukig viselnek a kormány aktív és volt miniszterei, illetve más kiválóságok, köztük az ellenzék vezetője. A tanácsadóknak rendszerint titokvédelmi esküt kell tenniük, ez ugyanis előfeltétele annak, hogy rendkívül bizalmas konzultációkat folytathassanak az ország érdekeinek érvényesítéséről. Michael Foot, a brit ellenzék vezetője 1982-ben tüntetően elutasította a minősített információkhoz való hozzáférésnek a megszabott feltételekkel történő elfogadását, mert meg kívánta őrizni politikai függetlenségét a kormány kritizálásában a Falkland-szigetek visszafoglalásáért vívott háborúval kapcsolatban. Franciaországban az V. Köztársaságban az Élysée-palota számára nem okoz gondot egyes nagy befolyású személyek informális bevonása a külpolitikai döntéshozói folyamatba. A meghatározó jelentőségű ügyek rendszeres koordinálása azonban időnként tervszerűtlenné vált, ezért előfordult, hogy a miniszterelnök és az érintett miniszterek nem tudtak részt venni az informális testületek tevékenységében. Franciaországban ezen ok miatt viták folytak 1990 elején arról, hogy Párizs kövesse-e az amerikai példát, és létrehozza-e formálisan a nemzetbiztonsági tanácsot, erre azonban nem került sor.⁶² Nicolas Sarkozy francia elnök külpolitikája fő irányvonalainak kialakítását Jean-David Levitte, külpolitikai és diplomáciai főtanácsadó, volt washingtoni nagykövet irányítja az Élysée-palotában.

A mindennapi külpolitikai ügyek vitelében a teljes kormány többnyire háttérben marad, ezért könnyen *pro forma* intézménnyé válhat. A gyakorlati munkát általában szakértő-politikusok végzik rendszerint kis létszámú állandó albizottságokban. Ennek oka azonban inkább az, hogy viszonylag rövid idő alatt sok hivatalos ügyirattal és információval kell megismerkedniük, nem pedig az, hogy a külpolitikai hatalmat irányító személy manipulálni kívánná a döntéshozói folyamatot. Számos nemzetközi vonatkozású hatáskör – a védelem, a pénzügyek, a külkereskedelem és a fejlesztés – gyakorlása során új koordinációs problémák keletkeznek, s bár az elnök/miniszterelnök/kancellár és a külügyminiszter magukra vállalják a koordinációs szerepet, ám a folyamat atomizálódásának nehéz ellenállni.

Ha a kormánytagoknak viszonylagos szakmai specializálódásuk ellenére sikerül egyesíteni erejüket, veszélybe sodorhatják az elnök/miniszterelnök/kancellár politikai túlélését. Nagy-Britanniában az elégedetlen kabinetminiszterek „lázadása” vetett véget

Chamberlain és Halifax megbékéltetési politikájának, miután Németország 1939. szeptember 1-jén megtámadta Lengyelországot. Anthony Eden miniszterelnök és Selwyn Lloyd külügyminiszter a kormánytagokkal folytatott előzetes konzultációk nélkül kötelezték el a kormányt Egyiptom katasztrofális végkimenetelű megtámadása mellett, ami az 1956–57-es szuezi válság „befejezéseként” csendes kabinet-forradalomhoz vezetett, s hat hónap múlva mindkét politikus kiesett a hatalomból.⁶³ Pieter W. Botha, aki az apartheid Dél-afrikai Köztársaság utolsó államfője volt, 1989-ben tiltakozását fejezte ki és lemondott elnöki posztjáról, mert Frederik W. de Klerk pártvezető, oktatási miniszter előzetesen nem konzultált vele arról, hogy látogatást kíván tenni Kenneth Kaunda zambiai elnöknel. Botha precedens nélküli hatalmat koncentrált kezében a végrehajtó hatalom legmagasabb csúcán, uralmát kritikusan „császári elnökségnek” nevezték, számos kormánytag elidegenedett tőle.⁶⁴ Az, hogy ilyen helyzetek egyáltalán bekövetkezhetnek, válsághelyzetekben nyilvánvalóan gyakrabban, óvatosabbá teszi a külpolitikai hatalmat irányító személyt, és sokkal inkább számol miniszter társai véleményével, mint más helyzetekben tenné.

A kormányok tevékenységét övező némi bizonytalanság nem feltétlenül jelenti azt, hogy tökéletesen működik bennük a fékek és ellensúlyok reális rendszere. 1914 augusztusában két brit kabinetminiszter, Thomas Morley és John Burns, lemondtak, ezzel a lépésükkel azonban nem akadályozhatták meg az első világháború kitörését. Sztálin napokig sokkos állapotban volt az 1941. június 22-i német támadást követően, de senki sem mert megkockáztatni a félreállítását, amikor magabiztossága visszatért, hatalma még abszolútabbá lett. 1964-re a szovjet rendszer még ellenállóbbá vált a sztálinizmussal szemben, ám a sors iróniája, hogy egyik fő kritikusa, Hruscsov főként azért bukott meg, mert elveszítette kollégái bizalmát a kubai rakétaválság és a külpolitikai problémák kezelését illetően. Japánban a külpolitikai döntések meghozatala és a kabinetkormányzás általában konszenzus alapján történik, ezért 1986-ban élesen bírálták Jaszuhiro Nakaszone miniszterelnököt, mert eltért ettől a hagyománytól: kisebbfajta „személyi kultuszt” vezetett be, ami főként a Reagannel kialakított „Ron-Jasu” diplomáciaiként emlegetett bensőséges viszonyban mutatkozott meg, és külföldi nyomásra azonnal leváltotta Maszajuki Fujio oktatási minisztert, aki vitatható kijelentéseket tett Japán második világháborús szerepéről, nem volt hajlandó visszavonni a kijelentéseit és elnézést kérni értük.⁶⁵ Oroszországban a „Borisz és Bill [Clinton]”, a „Borisz és Helmut [Kohl]” típusú informális kapcsolatok, valamint a „barátai” – Chirac államfő és Rjutaro Hasimoto kormányfő – részvételével megtartott csúcstalálkozók iránti jelcini hajlam tulajdonképpen visszatérés volt egy olyan történelmi korszakba, amikor Európa szuverén uralkodói „Mon frère...”-nek szólították egymást. Oroszországban az államfői intézmény ősi gyökerekre vezethető vissza a nagy hatalmú szovjet párfőtítkárokon át egészen a cárok meghatározó történelmi szerepéig. Egyes orosz elemzők a posztszovjet államfői rendszert „választott uralkodó”-nak tekintik; közvetlen környe-

zete „Borisz cárnak” titulálta Jelcint, s nem volt kérdéses, hogy mi méltó s mi nem a „cár” figyelmére. Jelcin külpolitikája lényegében a külföldi vezetőkkel kiépített személyes kapcsolatainak összességével volt egyenlő.

Ha górcső alá vesszük a külpolitikai hatalom vezetőjét, valamint azt a mintegy húsz főből álló „kabinetet”, amely felelősségre vonhatja őt, azt látjuk, hogy a politikai hivatal viselők nagymértékű szabadságot és tág mozgásteret élveznek politikai döntéseik meghozatalában. A külpolitikai hatalmat irányító személy – az elnök/miniszterelnök/kancellár – kezében elsősorban a kezdeményezés, az információkkal való rendelkezés, a kormányülések összehívása, valamint a miniszterek jelölése és/vagy kinevezése összpontosul. Ez azt jelenti, hogy a külpolitikai tennivalók zömét szakértők kis számú csoportja végzi. Amikor egy megoldásra váró kérdés nagy prioritást élvez és oly mértékben strukturált, hogy a kezelésére vonatkozó javaslat kidolgozását rá lehet bízni egy bizottságra, akkor az egyensúly ingája a nagyobb testület irányába leng ki. Nagy kockázattal járó válsághelyzetekben a gyors és kreatív reagálás érdekében ajánlatos a külpolitikai hatalmat irányító személy(ek)hez fordulni. Ennélfogva nem meglepő, ha úgy tekintenek rájuk, mint akik az államot személyesítik meg.

Egyéb szereplők

Végezetül, a külpolitika kormányzásának ebben a körében találhatjuk azokat a *személyi tanácsadókat*, akiket az elnök/miniszterelnök/kancellár talán már évekkal megelőzően bizalmas barátként megismert, és akik rendszerint nem töltenek be kormányzati pozíciót, és nem feltétlenül rendelkeznek kormányzati tapasztalatokkal. Az elnök/miniszterelnök/kancellár elsősorban a barátság okán, a valóság ily módon történő ellenőrzése céljából, nem feltétlenül a szakértelmük miatt kér fel személyi tanácsadókat. A személyi tanácsadók, akik nem viselnek kormányzati pozíciót, és nem fűződnek személyes érdekeik a politikához, rendkívüli befolyásra tehetnek szert, amikor szinte mindenki, akivel az elnök/miniszterelnök/kancellár hivatalosan találkozik, valamilyen közbelépést kér tőlük.

Nem döntések a külpolitikában

Számos esetben ésszerűnek tűnik, hogy a politikai vezetők a „nulla” hipotézissel – azaz, hogy semmit sem kell tenni – szintén számoljanak a döntési alternatívák következményeinek összehasonlítása érdekében. A *nem döntés (non-decision)* hatalomelméleti szempontból olyan döntés, amely a döntéshozók értékeinek vagy érdekeinek megváltoztatására irányuló nyilvánvaló vagy rejtett kihívás elnyomásában vagy megghiúsításában ölt testet. A döntés azért marad el, mert nem valószínű, hogy annak eredménye a jelenben vagy a jövőben kedvező lenne a döntéshozóra nézve. A külpolitikában a nem döntés még nem feltétlenül jelent *nem eseményt (non-event)*, egy nemzetközi konfliktus felszínre kerülését megakadályozó nem döntés viszont értelemszerűen esemény. A nem döntés először is a politikai vezetők arra vonatkozó döntése, hogy a súlyos cse-

lekvési kényszer ellenére sem kell tenni semmit. A kubai rakétaválság során az ExCom tagjai hat alternatívát/stratégiát elemeztek, amelyek közül az első alternatíva az volt, hogy fenn kell tartani a *status quo*t, azaz „semmit sem kell tenni”. Kennedy elnök végül nem ezt az alternatívát választotta. A Libanon ellen végrehajtott izraeli inváziót 1982 júniusában az arab vezetők nem tekintették *casus belli*-nek. Szaddám Huszein 1980-ban kudarcot vallott a nem döntés elvének alkalmazásában, nem sikerült ellenállnia a csábításnak, hogy kihasználja Irán iszlám forradalom utáni gyengeségét, ami katasztrofális következményekkel járt mind Bagdad, mind Teherán számára az 1980 és 1988 közötti években. Másodsor: a nem döntés a döntés alól való szándékos kibúvást jelentheti. Szélsőséges esetben ez a külpolitikai döntéshozói rendszer súlyos cselekvésképtelenségével függ össze, ami Nixon elnökségének utolsó időszakában, a Watergate-botrány idején volt tapasztalható. Sokkal fontosabbak azok a helyzetek, amikor az országok képtelenek egyértelmű célokat megfogalmazni, akár egy konfliktus megközelítésmódjával, akár annak fejlődésével kapcsolatban. Ez a magatartás lehet szándékos is a mozgáster bővítése érdekében, ám sokkal inkább egyszerűen politikai sodródás következtében alakul ki.⁶⁶ Harmadsor: a döntéshozók bizonyos alternatívákat eleve kizárnak a napirendből, másokat felvesznek rá, gyakran az előítéleteik alapján, egyes kérdések politikává válnak, mások „depolitizálódnak”.⁶⁷

A 2. kör: a külpolitikai végrehajtó hatalom szervei

Bár a legátfogóbb áttekintéssel a külpolitikáról az 1. kör szereplői rendelkeznek, szinte a teljes külpolitikai tevékenység megtervezése és végrehajtása a 2. körben történik, amely olyan mértékben foglalja magában a végrehajtó hatalom kormány szerveit, amilyen mértékben tevékenységüket a külpolitika érinti. Az ebben a körben elhelyezkedő személyek és testületek feladat- és hatásköre szűkebb, mint az 1. körben, ám elmélyült, specializált államigazgatási ismeretekkel rendelkeznek, hozzáférhetnek a tevékenységük végzéséhez szükséges releváns kormányzati információkhoz. Az első körhöz viszonyítva nem általános politikai problémák megoldásával foglalkoznak a köztisztviselők, hanem sokkal inkább mindennapi ügyintézési munkafolyamatokban vesznek részt, ami a hierarchikus szervezeti struktúra alsóbb szintjeire fokozottan jellemző; elsődleges feladatuk a döntések meghozatalához és a végrehajtáshoz szükséges információk biztosítása az 1. körben elhelyezkedő politikai vezetők számára. A 2. körbe soroljuk: 1. a legfelsőbb szintű, a külpolitikát teljes mértékben vagy valamilyen szempontból érintő tevékenységet folytató szakminisztériumokat és főhatóságokat, a nemzetbiztonsági tanácsot (ahol létrehozták), a külügy- és a védelmi minisztériumot; 2. a korlátozottabb hatáskörrel rendelkező kormányzati hivatalokat (hírszerző szervezetek); 3. azokat a névlegesen a „belpolitikához” kapcsolódó kormány szerveket, amelyek

tevékenységükben bizonyos külpolitikai vonatkozású érdekeket is képviselnek (gazdaság, pénzügyek, mezőgazdaság, külkereskedelem, energetika, igazságügy, munkaügy, a független nemzeti bank); és végül 4. ide sorolhatjuk a különleges problémákra szakosodott külső tanácsadókat.

A kormányzatokban rendszerint a nemzetbiztonsági tanács (az Egyesült Államokban, Oroszországban, Kínában, Iránban, Izraelben, Pakisztánban és Törökországban hoztak létre nemzetbiztonsági tanácsot), a külügyminisztérium, a védelmi minisztérium és a hírszerző szervezetek a külpolitikával foglalkozó, rangban legelső kormány-szervek. Vezető szerepük abból a feladat- és hatáskörükből ered, amellyel a külpolitika elemzésében, tervezésében és megvalósításában az alkotmány és a szervezeti működési szabályzatuk felruházta őket. A következőkben e szervezeteknek a külpolitika kormányzásában betöltött szerepét vizsgáljuk.

Nemzetbiztonsági tanácsok – nemzetbiztonsági tanácsadók

Az amerikai elnöki hivatalon belül a központi külpolitikai kormány szerv a Nemzetbiztonsági Tanács (National Security Council, NSC), melyet az 1947-es nemzetbiztonsági törvény alapján hoztak létre.⁶⁸ Az NSC a legfőbb fóruma az elnöki döntéseket igénylő külpolitikai és nemzetbiztonsági problémák megvitatásának: 1. törvényi felhatalmazás alapján legfőbb tagjai – az elnök, az alelnök, a külügy- és a védelmi miniszter; 2. törvényi felhatalmazás alapján legfőbb tanácsadói – a Központi Hírszerzés igazgatója, aki egyben a CIA igazgatója, valamint a Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának az elnöke; és végül 3. az NSC szakmai személyi állománya.⁶⁹ Az NSC tagjainak három csoportját az köti össze, hogy nemzetbiztonsági ügyekben különleges támogatást nyújtanak az elnöknek.⁷⁰ Egyes elnökök, személyes vonzalmaiktól és a megvitatásra kerülő politikai problémaköröktől függően, más személyeket is felkértek az NSC tevékenységében való állandó vagy ideiglenes részvételre. A kormányzati tisztviselőhöz hasonlóan a nemzetbiztonsági tanácsadó ugyancsak ki van szolgáltatva az elnök akaratának, aki bármikor elbocsáthatja, bár erre igen ritkán kerül sor. A tanácsadó feladat- és hatásköre a teljes nemzetbiztonsági tematikát felöleli, annak bármely korlátozását csak az elnök rendelheti el. Mivel mindig is nehéz feladat elválasztani egymástól a kül-, a biztonság- és a védelmi politikát, a nemzetbiztonsági tanácsadó általános hatásköre részben átfedi a külügy- és a védelmi minisztérium feladat- és hatáskörét, ami potenciálisan rendkívüli hatalomkoncentrációt eredményez ezen a poszton.

Az NSC-nak a külpolitika kormányzásában betöltött központi szerepét Nixon elnök szilárdította meg azzal a döntésével, hogy nemzetbiztonsági tanácsadóvá Henry Kissingert nevezte ki, a külügyminiszteri posztra pedig William Rogerst állította. Egy határozott, a véleményéhez ragaszkodó, magabiztos fellépésű nemzetbiztonsági tanácsadó és mellette egy csekély külpolitikai tapasztalattal rendelkező külügyminiszter összejátéka félreérthetlenné tette, hogy a külpolitika kormányzásának központja a Fehér Ház. Kissinger erő-

teljes intellektussal, reálpolitikai nézetekkel, lenyűgöző politikatudományi ismeretekkel lépett a posztjára, s hatékonyan együtt tudott működni Nixonnal. Hamarosan Kissingert tekintették a reális külpolitikai hatalom fejének, a Washingtonban akkreditált nagyköve-tek rendszeresen hívták őt telefonon. Szerepének jelentőségét fokozta, hogy a külföldi vezetők washingtoni látogatásaik során rendszeresen találkozókat kértek tőle, és Rogers helyett inkább vele vitatták meg a nemzetközi kapcsolatok kérdéseit. Energikus külpoli-
tikai vállalkozásainak megvalósítása során Kissinger a CIA különlegesen ellenőrzött „tit-
kos” kommunikációs csatornáit („back channels”) használta a diplomáciai információk és utasítások továbbítására abból a célból, hogy háttérbe szorítsa a külügyminisztériu-
mot. Kissinger egyedülálló módon, két éven át egyszerre töltötte be a nemzetbiztonsági tanácsadói (1969–1975) és a külügyminiszteri posztot (1973–1977). Reagan elnök, aki hat nemzetbiztonsági tanácsadót nevezett ki és váltott le, határozott erőfeszítést tett ennek a posztnak a korlátozására. Az Irán-kontra botránynak a döntéshozói folyamatra gyako-
rolt szervezeti hatásait vizsgáló Tower-bizottság megállapította, hogy az alapvető gond nem az NSC rendszerében gyökerezett, hanem abban, hogy a köztisztviselők és az elnöki tanácsadók kudarcot vallottak a rendszer helyes alkalmazásában. Az *ad hoc* jellegű átszer-
vezések, a külső (magán)személyek alkalmazása, az amatőrség lépett a hatályos döntési eljárások, a feladat- és hatáskörök és a professzionalizmus helyébe. A Tower-bizottság a legfőbb hiányosságok közé sorolta, hogy: az NSC vezetői ellenőriztek egy olyan műve-
letet, amely a legjobb jóindulattal is a külügyminisztérium, a védelmi minisztérium és a CIA hatáskörébe tartozott; nem dolgoztak ki analitikus elemzéseket; az értekezletekről nem készültek emlékeztetők; az elnök elvéteve hozott formális döntéseket; a túlzásba vitt titokvédelem ugyancsak hozzájárult ahhoz, hogy rendszeresen megkerülték, figyelmen kívül hagyták a formális döntési struktúrákat és eljárásokat; a meghozott döntésekre lé-
nyegében az informális rendszer – a döntéshozói folyamatban résztvevők céljai és érték-
rendje – gyakorolt meghatározó befolyást.⁷¹

Intézményi szempontból az NSC élvezi azt az előnyét, hogy kis „szakminisztérium”, amely szervezetileg az elnök Végrehajtó Hivatalához tartozik, ami egyben védi a kong-
resszus kíváncsiságától. Míg a nemzetbiztonsági tanácsadónak napi bejárása van az elnökhöz, akit naponta tájékoztat a nemzetbiztonsági ügyekről, az amerikai külügymi-
niszternek időpontot kell kérnie az elnökkel való találkozáshoz. Colin Powell tábornok, aki Reagan elnökségének időszakában a nemzetbiztonsági tanácsadó posztját töltötte be, így jellemezte saját tevékenységét: „Én játszottam a békebíró, a közlekedési rendőr, a munkahelyi felügyelő, a döntőbíró, a tűzoltó, a lelkész, a pszichiáter és olykor a bér-
gyilkos szerepét”.⁷² Samuel Berger, a Clinton-kormány nemzetbiztonsági tanácsadó-
jának értékelése szerint az elnököt azokról az információkról szükséges tájékoztatni, amelyekről „tudomása kell, hogy legyen, azokon kívül, amelyekkel meg akar ismer-
kedni”.⁷³ Brent Scowcroft egykori nemzetbiztonsági tanácsadó számos axiómát állított fel az e posztot betöltő személy szerepkörével kapcsolatban: a politika integrátoraként

és becsületes alkuszként tevékenykedjen; elsősorban az elnöknek szóló tanácsadásra összpontosítson, a nyilvánosság előtt ne tegyen politikai kijelentéseket; fogadja el, hogy a külpolitika lényegét a külügyminiszter fejt ki, és ugyancsak ő ad hivatalos magyarázatot konkrét külpolitikai lépésekre; kerülje el a csábítást, hogy a Fehér Házból ő irányítja a külpolitikát; gondosan gazdálkodjon az elnök idejével, szabjon kemény korlátokat az NSC apparátusa szerepének; ritkán, de mindig a külügyminiszterrel együtt lépjen kapcsolatba idegen államok diplomáciai képviselőivel; úgy szervezze meg az apparátus munkáját, hogy az megfeleljen az elnök „szokásainak, igényeinek és hajlamainak”. Végül, a nemzetbiztonsági tanácsadónak szoros partnerségben kell együttműködnie az Igazgatási és Költségvetési Igazgatóság (Office of Management and Budget – OMB) igazgatójával, de ne engedje meg, hogy az OMB irányítsa a külpolitikai tevékenység alakítását pusztán azért, mert ez a szervezet gyakorolja a közpénzek felhasználása feletti ellenőrzést.

George W. Bush elnök Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadó szerepét úgy határozta meg, hogy az ő feladata „kimozdítani holtpontjukról az ügyeket”. Rice hatékony közvetítőnek bizonyult a kormányban, döntőbíróként lépett fel a vitás ügyekben, nagy politikai súlyra tett szert. Az elnökkel megvalósított szoros kapcsolata által biztosított befolyása és az Ovális Hivatalhoz való közelsége révén tanácsadóként aktív szerepet játszott. Újjáalakította a nemzetbiztonsági tanácsadó szerepkörét, Kissinger óta a legtöbb nyilvános szereplés Rice nevéhez fűződik, diplomáciai téren kimondottan proaktív szerepet játszott: 2001 augusztusában kabinetminiszterek társaságában látogatást tett Moszkvában, ám Colin Powell külügyminiszter nélkül, aki akkor még az első hivatalos moszkvai látogatásán sem volt túl. Rice-t nemzetbiztonsági tanácsadóként Bush „személyes képviselőjének” nevezte ki a közel-keleti békefolyamatban, megkerülve a hagyományosan ezt a feladatot ellátó külügyminisztert.

Amerikai politológusok a nemzetbiztonsági tanácsadó szerepkörét a következő osztályokba sorolták: „adminisztrátor”, „koordinátor”, „bizalmi tanácsadó” és „ágens”.⁷⁴ A nemzetbiztonsági tanácsadó „adminisztrátorként” igen tisztelettudóan, figyelmesen és engedelmesen viszonyul a külügyminiszterhez; nem hajlandó betölteni a politikai pártfogó szerepét; megszervezi a politikai ügyiratoknak az elnök fehér házi kabinetjébe kerülését és az onnan kiáramló akták mozgását. „Koordinátorként” újabb funkcióként magára vállalja a politikai alternatívák kidolgozásának feladatát az elnök számára. A „bizalmi tanácsadó” szerepkör azt jelzi, hogy a tanácsadó belép a politika pártfogójának világába a közvélemény előtt, kifejtí személyes véleményét az elnöknek, majd segít megjeleníteni a Fehér Ház politikai kezdeményezéseit a média számára. „Ágensként” a tanácsadó tovább fokozza aktivitásának szintjét, dominálja a külpolitikai folyamatot és az elnök legfőbb külpolitikai szóvivőjeként lép fel. Az elmúlt évtizedekben a nemzetbiztonsági tanácsadó posztja a „bizalmi tanácsadó” szerepkörén állapodott meg. A cél az, hogy három fontos szolgáltatást nyújtson az elnöknek: becsületes alkuszként végezze

kötelességét, hitelesen képviselje a különböző minisztériumok külpolitikai javaslatait; helytálló és elfogulatlan tanácsokat adjon nemzetbiztonsági kérdésekben; gyakorlottan álljon ki a kormány kül- és biztonságpolitikája mellett.⁷⁵ Az amerikai elnökök nagy valószínűséggel a jövőben is az NSC-hoz fordulnak a külpolitika kormányzásában betöltött vezető szerepük biztosítása érdekében, bizonyára egyetlen szervezeti struktúra sem lesz a „legalkalmasabb”, mivel semmiféle mágikus formula nem létezik arra vonatkozóan, hogy miként lehetne megteremteni az NSC optimális működési struktúráját.

Amikor az *Orosz Föderáció Biztonsági Tanácsát* (BT) 1992-ben létrehozták, első titkára a fontosabb minisztériumok tevékenysége nagy hatalmú koordinátorának szerepére törekedett, de gyorsan félreállították őt azok a miniszterek, akik nem akarták, hogy köztük és az államfő között bárki is közvetítsen. A BT funkciója annyiszor változott, ahányszor a titkárai. A BT számos kérdéskörrel foglalkozott, többek között az Orosz Föderáció nemzetbiztonsági koncepciójának kidolgozásával, az apparátusa analitikus elemzéseket készít az államfő számára; titkára kényes diplomáciai missziókat folytat az államfő nevében. Igor Ivanov (volt külügyminiszter) részt vett a grúzai válság rendezésében 2003-ban, s bár a 2004. decemberi ukrajnai válságban nem játszott közvetítői szerepet, az Irán atomprogramjáról folytatott orosz–iráni tárgyalásokban aktív szerepet játszott. A BT titkára természetes partnere az amerikai nemzetbiztonsági tanácsadóknak és más országok hasonló pozíciót betöltő kormánytisztviselőinek. A BT az orosz államfő legfőbb tanácsadó szerveként működik, itt történik a legfontosabb külpolitikai kérdések megvitatása és a döntések meghozatala.⁷⁶

A külügyminisztérium

A külügyminisztérium legyen-e az elsődleges helye az állam külpolitikája megtervezésének? A külügyminiszter legyen-e az elnök/miniszterelnök/kancellár legfőbb külpolitikai tanácsadója? Az amerikai elnökök megválasztásuk előtt rendszerint igennel válaszolnak ezekre a kérdésekre, majd rutinszerűen az NSC szolgáltatásait veszik igénybe. Az Egyesült Államokban a State Departmentnek a külpolitika kormányzásáért folytatott versengésben hagyományosan az NSC a legnagyobb riválisa.⁷⁷ Carter elnök azért panaszkodott, mert „ritkán kapott innovatív ötleteket a külügyminisztérium apparátusától arra vonatkozóan, hogy miként kellene hozzáigazítani az aktuális külpolitikát a változó körülményekhez”.⁷⁸ Gelb, aki a Carter-kormány idején a külügyminisztérium politikai-katonai ügyek osztályát vezette, keserűen állapította meg: „az elnökök bizonyára már elnökségi időszakuk első éve alatt arra a következtetésre jutnak, hogy a State Departmentben a külügyminiszteren kívül senkiben sem bízhatnak meg”.⁷⁹

Bár az elmúlt évtizedekben a klasszikus értelemben vett diplomatáknak számos riválisa emelkedett ki az államigazgatásban, a külügyminisztérium és azon belül a külügyi szolgálat hatalmas gépezetet alkot a külpolitika kormányzásában, és alapvetően az alábbi funkciókat teljesíti:

- *Információgyűjtés és -elemzés:* Ez a tevékenység egykor a diplomáciai és a konzuli missziók legfontosabb feladata volt, manapság súlyos kihívásokkal kell szembenézniük a diplomatáknak, ugyanis robbanásszerűen növekszik a kül- és a világpolitikai események alternatív információs forrásainak mennyisége. A kormányoknak olyan témákban is politikai információkra van szükségük, amelyek a média figyelmét nem ragadják meg. A politikai döntéshozóknak bizonyosnak kell lenniük abban, hogy az általuk kézhez vett valamennyi információ pontos és hiteles. A külképviseletek és a főkonzulátusok politikai jelentéseinek számottevő hozzáadott értékkel kell bírniuk a döntéshozók számára, amit a modern információs-kommunikációs technológiák alkalmazása, az Internet sem tesz feleslegessé. A diplomaták „minden megengedett módon” információkat szereznek, értelmezik, értékelik azokat, és diplomáciai jelentések formájában tájékoztatják a küldő ország politikai döntéshozóit. Az információgyűjtésnek a politikai szándékok feltárására kell irányulnia, amelyek, meglehetősen egyelőre még csak a külállamok politikai döntéshozóinak a fejében léteznek, de az is elképzelhető, hogy még ott sem. A diplomáciai jelentéseknek tartalmilag többet kell kifejezniük annál, hogy csupán pontosan és megbízhatóan tájékoztatnak a diplomáciai lépésekre adott formális reagálásokról: alapvető jelentőségű azoknak az árnyalatnyi változásoknak a felismerése és megértése, melyek kizárólag a diplomaták személyes fizikai jelenléte, politikai és kulturális érzékenysége révén tárhatók fel.⁸⁰ A jelentőmunka szükségessé teszi, hogy a diplomaták mélyrehatóan megértsék a fogadó ország politikai, gazdasági, társadalmi, tudományos és kulturális életét – ami több az elitjének véleményénél – a tágabb összefüggések feltárása érdekében.
- *A külpolitikai tevékenység alakítása:* A politikusok külpolitikai programjukat általában ellenzékben lévén dolgozzák ki, kormányra kerülve pártjuk gépezetének támogatását élvezik, ám még a kormányhatalom birtokában is támaszkodniuk kell a külügyminisztérium szakértőire, akik értelmezik a különböző forrásokból megszerzett óriási tömegű információkat, előrejelzik az államok nemzetközi lépéseit, továbbá tucatnyi kérdéskörre vonatkozóan kidolgozzák a politikai döntési alternatívákat. Csak az egypártrendszerű államokban teheti meg a pártgépezet, hogy a külpolitikai szaktanácsadás ezen koncentrációjával szemben alternatívát képezzen.
- *Kollektív szervezeti memória.* A karrierdiplomaták a külpolitikai folyamat kollektív szervezeti memóriájának funkcióját is ellátják. Ha nem létezne olyan információs-kommunikációs technológia, amely biztosítja a múltban vállalt nemzetközi kötelezettségek és szerződések ezreinek a jelennel és egymással való összefüggésbe hozásának lehetőségét, akkor a modernkori nemzetközi rendszer komplexitásának feltételei között a politikai döntéshozók tehetetlenül ki lennének szolgáltatva a káosznak, vagy befelé fordulnának. Ennek a szervezeti memóriának a birtoklása azonban a konzervatizmust is erősítheti. Ha a *pacta sunt servanda* elvének feltétel-

nül érvényesülnie kell, miként a diplomaták és a nemzetközi jogászok meggyőződéssel vallják, akkor nehéz új, innovatív politikát kezdeményezni. A különböző színű radikális belpolitikai szervezeteknek csalódást okozhat, amit ők a külügyminisztérium tehetetlenségének és szervezett ellenállásának vélnek, holott csupán a kollektív szervezeti memória megnyilvánulásáról van szó.

Ha a külügyminisztériumot nem demoralizálják és szándékosan nem gyengítik meg, mint az Egyesült Államokban a McCarthy-féle boszorkányüldözés idején az 1950-es évek elején, amikor a konzervatívok a külügyminisztériumban keresték a bűnbakokat „Kína elvesztése miatt”, akkor komoly szervezeti erőre tehet szert a kormányzatban. Először is, többnyire nagy szakértelemmel bíró személyi állomány biztosítja a külpolitikai irányvonal szakmai kidolgozását és végrehajtását. A külügyi munkaerő rekrutációjának társadalmi és intellektuális forrása egyre bővül, a diplomáciai szolgálatban dolgozók a rátermettek és a pozitív erkölcsi közfelfogás elitjét képviselik. 1984-ben a francia nagykövetek 28 százaléka a legmagasabb rangú École Nationale d'Administration (ENA) diplomájával rendelkezett, míg az ENA saját újoncainak 75-80 százaléka a párizsi Institute des Etudes Politiques hallgatójaként végezte tanulmányait.⁸¹ Még olyan kis országok, mint Luxemburg és Írország külügyi hivatalnokainak szakmai kvalitásait is nagyra értékeli külföldön, a félévente változó EU-elnökség hatékony lebonyolítása sohasem okozott számukra problémát, még ha a munka mennyisége rendkívüli mértékűvé válik is ezekben az időszakokban. Másodsorban: azokban az országokban, ahol bizalmat élveznek, a külügyminisztériumok jelentős autonómiával rendelkeznek, gyakorlatilag egy sajátos szub-elitet képeznek a kormányzati gépezeten belül. A külképviselők irányításában betöltött szerepük, privilegiált kapcsolataik a külföldiekkel és a nemzetközi kapcsolatok hagyományos légköre bizonyos védelmet biztosít számukra az államigazgatás többi része felől megnyilvánuló „szakmai beavatkozási” kísérletekkel szemben. Még az egymástól olyannyira különböző országok esetében is, mint Argentína, Egyiptom, Norvégia, Oroszország és Kanada, a külügyminisztérium diplomatái sajátos és magas státusú hivatást mondhatnak magukénak, amelynek hiányában az állam mindenképpen hátrányos helyzetbe kerülne nemzetközi kapcsolataiban. Végül, a külügyminisztériumok sikeresen alkalmazkodtak az államok mérhetetlenül széles körűvé vált közfeladatainak elvégzéséhez saját munkatevékenységük területi és funkcionális elvek szerinti megszervezésével. Ma már általánosan elismert, hogy a külügyminisztériumnak mind országszakértőkre, mind a funkcionális kérdésekben, például az integráció gazdaságtanában, az energiabiztonságban és a környezetvédelemben járatos szakértőkre szüksége van. Bár a külügyminisztériumok köztisztviselőinek egyre nagyobb erőfeszítést kell tenniük annak érdekében, hogy az ilyen típusú ismereteket megszerezzék, de egyedül ők rendelkeznek a rendkívül sokrétű szakértelem integrálásának és alkalmazásának a képességével.

A következőkben azokat a tényezőket vizsgáljuk, amelyek hatására a külügyminisztériumokat és a diplomáciai szolgálatokat folyamatos kihívás éri, történetesen éppen abban a korszakban, amikor modern, professzionális szervezetekké váltak:

- *Innovatív politikák hiánya.* A külügyminisztériumban gyakran az ügymenet hátráltatja a politikai innovációkat, ami a döntéshozói rendszerében megnyilvánuló egyik szervezeti probléma. A külpolitikai tevékenység nem ritkán olyan kis lépésekből tevődik össze, amelyek nem kapcsolódnak semmiféle grand vízióhoz. A külügyminisztérium politika-tervezői stábjában nem képes ezen a helyzeten változtatni. Nem válsághelyzetekben a külpolitikai tevékenység tipikus alakítása inkább reaktív, mintsem proaktív és innovatív.
- A szakminisztériumok „külpolitikájának” térhódítása. Az erőegyensúly, a területek elhatárolása, a fegyverzetellenőrzési tárgyalások, a szövetségi rendszerek kohéziója egyáltalán nem szorult ki a diplomácia napirendjéről, a globalizáció következtében azonban erőteljesen diverzifikálódott a külügyi tevékenység: az illegális bevándorlás, az emberi jogok védelme, a transznacionális bűnözés és terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem, a határrendészet, a schengeni vízumrendszer, a környezetvédelem, a világgazdaság, a nemzetközi kereskedelem, a pénzügyi tranzakciók, a nemzetközi fejlesztés, a szellemi tulajdonjogok, a technológiai kérdések és a műszaki szabványok az államok nemzetközi kapcsolataiban kulcsfontosságú kérdéskörökké váltak. Minthogy a külpolitikának a gazdasági, társadalmi, kulturális, környezeti, tudományos és jogi megfontolásokat, illetve a tradicionális politikai és biztonságpolitikai tényezőket kell integrálnia, számos belföldi szakminisztérium aktív tevékenységet fejt ki a külpolitikai tevékenység alakításában és befolyásolásában, ami a „kül- és a belpolitika” közötti korábbi merrev határvonal elmosódásához vezetett, ezért újra meg kell határozni, hogy mi tekinthető az államon „belüli” és azon „kívüli” ügynek.⁸² A globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőségi viszonyok által teremtett követelményeket figyelembe véve a külpolitikai tevékenység alakítása már nem egyedül a külügyminisztérium kizárólagos területe, számos „belföldi” szakminisztérium közvetlen nemzetközi kapcsolatokat tart fenn, saját szakértőit küldi tárgyalni egy másik államba, a szakosodott nemzetközi szervezetekbe, aktívan részt vesz a globális problémák megoldásában, ezáltal a saját feladat- és hatáskörébe tartozó szakterület *de facto* „meta- külügyminisztériumaként” lép fel belföldön és a nemzetközi színtéren egyaránt. Az EU-ban a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa (Ecofin) jelentős riválisa az Általános és Külkapcsolati Ügyek Tanácsának. Japánban a Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztériumnak (MITI, 2001-től Gazdasági, Kereskedelmi és Ipari Minisztérium – METI), amely saját külkapcsolati hálózatot tart fenn, nagyobb a presztízse, mint a külügyminisztériumnak. Ma már az egyes államokban alig lehet olyan kormányhivatalt találni, amely tisztán „belföldi” te-

vékenységet folytat, a nemzetközi tárgyalásokon szaporodnak a megoldásra váró technikai jellegű problémák, a hangsúly a *multilaterális és misszióorientált diplomáciára* helyeződött át, ami nélkülözhetetlenné teszi a szakminisztériumok szakértelmének alkalmazását. A külügyminisztérium feladata a globalizáció körülményei között az, hogy a szakminisztériumok külkapcsolatait szakszerűen és hatékonyan alárendelje a végrehajtó és a törvényhozó hatalom szervei által elfogadott, az integrált nemzeti érdekeket kifejező külpolitikának.

- *Szüksős pénzügyi erőforrások.* A külügyminisztérium általában a költségvetés kevesebb, mint 1 százalékát költi el. Az amerikai külügyminisztérium egyéves költségvetése – mintegy 5 Mrd USD – kisebb a Pentagon szuperszonikus repülőgépei által felhasznált üzemanyagról kiállított számlák értékénél.
- *Csekély belföldi szavazói tábor.* A külügyminisztériumnak kicsi a természetes támogatói köre a társadalomban, mivel a külpolitikai tevékenység végzéséhez viszonylag kevés belső jogszabály megalkotására van szükség. Ennek következtében kevés parlamenti képviselő vesz részt a külpolitikai tevékenység alakításában, ami potenciálisan a külügyminisztérium szövetségeseivé tenné őket. Míg a védelmi minisztérium biztos számíthat a katonai-ipari komplexumra, a pénzügyminisztérium mindig talál magának szövetségeseket azok között, akik adócsökkentést akarnak, addig a külügyminisztériumot hamar kikiáltják a „külföldiek számára fenntartott minisztérium”-nak, mint Thatcher brit miniszterelnök és Jesse Helms amerikai szenátor hangoztatta.
- *Teljesítmény.* Gyakran azért bírálják a külügyminisztériumot, mert: javaslatai túlságosan kiszámíthatóak, ugyanis többnyire a kockázatok minimalizálására, az átgondolatlan külpolitikai akciók megakadályozására törekszik; gyakran nem sikerül azonban oly módon megszövegezni javaslatait, hogy azok politikai támogatást nyerjenek, vagy legalábbis minimalizálják a politikai költségeket a vezetők számára. A külügyminisztérium szerepének hanyatlását idézheti elő, hogy bár számottevően bővül a külpolitika napirendjén szereplő témák köre, ám a külügyi szolgálat képtelen vagy nem hajlandó a vezető szerepének megőrzéséhez szükséges szakértelem folyamatos megszerzésére. A külkapcsolatok nagyobb diverzifikáltsága új koordinációs és szintetizálási igényt teremtett, amelyet a külügyminisztérium képes kielégíteni, ám eközben sajátos „koordinációs csapda” fenyegetheti.⁸³ Ennek lényege abban fogalmazható meg, hogy a szakminisztériumok egyre nagyobb mennyiségű nemzetközi konzultációs kötelezettségeket teljesítenek, ám a külügyminisztériumnak ezzel párhuzamosan gondoskodnia kell arról, hogy a szakminisztériumok külkapcsolati hálózata az állam integrált érdekeit szolgálja. Nem magától értetődő, hogy a szakosodott valutaproblémákról csak a monetáris közgazdászok, az energetikai biztonságról csak az energetikai szakértők képesek tárgyalni, s a nukleáris, a biológiai és a vegyi fegyverek elterjedésének globális nemzetközi problémáit ter-

mészettudósoknak kell megoldaniuk. Ezekben a kérdésekben ugyanis elsősorban a politikai és a történelmi összefüggésrendszer megértése fontos.

Sir Harold Nicolson szerint a diplomácia klasszikus értelemben „a nemzetközi kapcsolatok tárgyalások útján történő intézése; módszer, amellyel ezeket a kapcsolatokat a nagykövetek és a diplomáciai megbízottak összhangba hozzák és intézik”.⁸⁴ Ezt az 1930-ban megfogalmazott, államközpontúságot tükröző definíciót Gordon Smith korszerűsítette, aki – figyelembe véve a nemzetközi szintéren zajló változásokat – a következő meghatározást javasolta: „a diplomácia a nemzeti érdek előmozdításának művészete a kormányok, az államok és más csoportok között fenntartott információcsere révén. Célja az attitűdök és a magatartás megváltoztatása, mint a megállapodások elérésének és a problémák megoldásának a módja.”⁸⁵ Smith definíciójában kulcselemként jelennek meg a nemzetközi kapcsolatok nem állami szereplői, valamint a velük fenntartott kommunikáció fontossága. Hedley Bull a diplomácia elsődleges funkciójának szintén az államok politikai vezetői és a világpolitika más szereplői közötti *kommunikáció* előmozdítását tekinti.⁸⁶

A külügyminisztérium tevékenységének jelentős része a fogadó országokban és a nemzetközi szervezetekben működő külképviseleteken zajlik, amiben meghatározó szerepet játszanak a misszióvezetők (nagykövetek). A nagykövetek mindenekelőtt a küldő államot képviselik a fogadó országban és a nemzetközi szervezetekben; monopolhelyzetet élveznek országuk teljes körű hivatalos képviseletére az államfőnél, a kormánynál és valamennyi miniszternél; felhatalmazással rendelkeznek a küldő ország külpolitikájának végrehajtására. Munkájuk alapvető formája a kommunikáció, politikai tárgyalások, párbeszéd folytatása, a partner meggyőzése. Tevékenységük egy másik prioritást élvező iránya a fogadó országra vonatkozó információk gyűjtése, ami a nagykövetek esetében szintén az egyik hagyományos diplomáciai funkció. Információs forrásaik privilegizált helyzete, értesüléseik bizalmas jellege és megbízhatósága adja meg a külügyminisztériumba befutó nagyköveti jelentések értékét. A globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőség viszonyai a gyakorlatban megnehezítik, hogy a nagykövetek elegendő hatáskörrel rendelkezzenek ahhoz, hogy a független és gyakran egymással versengő szakpolitikákat koordinált és koherens programmá alakítsák át. Gyakran sikertelenné teszi tevékenységüket a megvalósítandó programok kiterjedtsége és összetettsége, az, hogy más minisztériumok munkatársai saját kommunikációs-jelentési csatornákkal rendelkeznek, továbbá ezen munkatársak igénye, hogy az őket delegáló szervezetek által megkövetelt teljesítményi és előremeneteli normákat teljesítsék.

A diplomaták tevékenységét nagyra értékelik a befolyásos személyekből álló nemzetközi diplomáciai hálózat tagjai, nem kevésbé azok a politikusok, akik mindennapi munkájuk során rászorúlnak szakmai tapasztalataikra, és akik közelről látták, hogyan vált ez a szakma az elmúlt évtizedekben fizikailag egyre veszélyesebbé. Számos országban diplomatákat ejtettek túsul, nem ritkán megölték őket pusztán azért, mert ők testesítet-

ték meg országuk külpolitikáját, és mert ők a legmegközelíthetőbb támadási célpontok. A limai japán nagykövetség négy hónapos ostroma 1997-ben, az amerikai diplomaták halála az 1998 augusztusában Kenyában és Tanzániában elkövetett bombatámadásokban, az Irakban, Afganisztánban életüket vesztett diplomaták mind példái e szakma fokozódó veszélyességének. Bizonyára kevés elnöki, miniszterelnöki vagy kancellári hivatal akad – Washingtonban, Párizsban, Bonnban és Moszkvában bizonyára nem –, amely az ország diplomáciai gépezete nélkül próbálna meg eredményt felmutatni a nemzetközi kapcsolatokban. Henry Kissinger gyakran kíméletlenül elmarasztalta az amerikai diplomatákat, mindazonáltal könyvét az amerikai külügyi szolgálat tagjainak dedikálta, mert az ő „professzionalizmusuk és odaadásuk tartja fenn az amerikai diplomáciát”.⁸⁷

A francia államfő és legközelebbi környezete által kidolgozott általános külpolitikai irányvonal napi megvalósításával szakszerűen a külügyminisztérium foglalkozik, képesnek kell lennie és egyben köteles is Franciaország külpolitikáját teljes mértékben átlátni. Konkrét külpolitikai kérdések megoldásával foglalkozik az általános stratégiai vonallal összhangban; szabadon birtokolja a diplomáciai munka árnyalatait és módszereit; segítséget nyújt a többi minisztériumnak a nemzetközi együttműködésük során keletkezett problémáik megoldásában, összehangolja a társmisztériumok nemzetközi szintén tett lépéseit az ország általános külpolitikai érdekeivel. A francia kormányokban az egyik legfontosabb posztot mindig a külügyminiszter tölti be, aki nagy befolyással és autoritással rendelkezik, mindenki másnál közelebb áll a köztársasági elnökhöz és a miniszterelnökhöz, mindenki másnál fontosabb számára, hogy közös nyelvet találjon az állam első két vezetőjével, és ossza az ő politikai nézeteiket.

A francia külügyminiszter, mint politikai szereplő reális súlya csak az államfővel és a miniszterelnökkel való kapcsolatának kontextusában érthető meg. De Gaulle tábornok nem rejtette véka alá, hogyan értelmezi a külpolitika kormányzását, szerinte ugyanis az elnök feladata a stratégiai célok, az általános irányvonal meghatározása és impulzusokat adni a külpolitikában. A külügyminiszter ezzel szemben csupán az a magas rangú végrehajtó, aki az elnök által megadott politikai akaratnak leginkább megfelelő diplomáciai eszközöket alkalmazza. Ebben a modellben a miniszterelnök mintegy a háttérben marad, prioritást élvező felelősségi területe elsősorban a belpolitika. Azok a külügyminiszterek, akik megértették és képesek voltak következetesen megvalósítani az elnök akaratát, nagy politikai súllyal rendelkeztek. Sőt, minél közelebbi és bizalmi viszonyban álltak az elnökkel, annál nagyobb befolyásra és autoritásra tettek szert maguk is a francia politikai elitben. Ebben az összefüggésben igen tanulságos De Gaulle és Maurice Couve de Murville külügyminiszter hosszan tartó kapcsolata (összehasonlításképpen – De Gaulle hivatali idejében két külügyminiszter váltotta egymást, Mitterrand alatt – négy). Miközben De Gaulle nagy jelentőségű külpolitikai kezdeményezésekkel lépett fel, sohasem avatkozott be a részletekbe, teljes

körű szabadságot adott a külügyminiszternek a megvalósítás eszközeinek és módszereinek kiválasztásában. Francia politikai elemzők szerint De Gaulle még a nagykövetek kinevezése iránt sem tanúsított különösebb figyelmet.⁸⁸ Kölcsönös megértés és bizalom jellemezte a Mitterrand és Roland Dumas külügyminiszter közti viszonyt, aminek köszönhetően Dumas jelentős politikai személyiséggé válhatott. A külügyminiszter és az államfő pozitív viszonya önmagában fontos; azokban a helyzetekben, amikor az elnök és a külügyminiszter viszonyát súrlódások jellemezték, ez utóbbi feladata lényegében tisztán adminisztratív funkciók teljesítésében merült ki, aminek következménye a külügyminiszter lemondása volt, mint Claude Cheysson, a Mauroy-kormány tagja tette. Minthogy a külpolitika kormányzása az államfő, az Élysée-palota felé gravitál, ezért a külügyminiszter rákényszerülhet arra, hogy sokkal többet dolgozzon együtt az államfővel, mint a „saját” miniszterelnökével. A külügyminiszter hetente találkozik az államfővel a miniszterelnök nélkül, felszólalhat a minisztertanács ülésén anélkül, hogy a miniszterelnökkel előzetesen egyeztetnie kellene felszólalásának szövegét.

Az orosz külügyminisztériumot a külpolitikai döntéshozatal központjaként számos kérdésben az Elnöki Adminisztráció pótolja. Oroszország WTO-csatlakozását és az EU–orosz kapcsolatokat illetően a külügyminisztérium csupán másodlagos szerepe játszik, ezek a kérdések ugyanis a minisztertanács gazdasági szárnyának a terénümái. Hozzájárulása a stratégiai döntésekhez Oroszország külkapcsolatainak általános megközelítmódjában és orientálásában mérsékelt. Más vonatkozásokban azonban a külügyminisztérium helyzete az elmúlt évtizedben számos tekintetben lényegesen megváltozott. Először is, a szovjet időkhöz viszonyítva mindenképpen sokkal nagyobb hatáskörrel bír a külpolitikai döntéshozatalban. Másodsor, az a pozíció, amelyet a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó tudás és ismeretek legfőbb letéteményeseként betölt, lehetővé teszi, hogy számos probléma megoldására befolyást gyakoroljon, így Oroszország stratégiai kapcsolataira Kínával, Indiával és Iránnal. Harmadsor, fékező mechanizmusként működhet közre a külpolitikai döntéshozatal folyamatában, ha saját napirendjének elfogadását nem is tudja kikényszeríteni, más szereplőkét megghiúsíthatja vagy lelassíthatja. Végül, a külügyminisztérium és az Elnöki Adminisztráció közti kapcsolat igen összetett, nem tekinthető zéróösszegű játszmának. Mind Jelcin, mind Putyin külpolitikai tanácsadói korábban karrier diplomatákként dolgoztak, akik szoros kapcsolatot ápolnak egykori külügyminisztériumi kollégáikkal. Bár nem világos, hogy ezek a kapcsolatok hogyan transzformálódnak külpolitikai döntéssé, első kézből bizonyára nem vethetjük el őket.

A külügyminisztérium vetélytársainak térhódítása

A globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőségi viszonyok korában a külügyminisztériumok egyre inkább a strukturális rivalizálás és a koordinációs kényszer helyzetébe kerültek belföldi vetélytársaikkal szemben. Az államok kénytelenek szembesülni külkapcsolataik „horizontális decentralizációjával”, azaz a külügyminiszté-

riumok számos nemzetközi kérdéskörben gyakorolt hatáskört, vagy egy részüket „el-
veszítik”, azokat más államigazgatási szervek koordinálják. Ennek következtében az
integrált állami érdekek szempontjából tekintve az egységes cselekvés megvalósítása
során komoly problémát okozhat a koordináció lehetőségének elvesztése a nemzetközi
tárgyalásokon, továbbá az is, hogy egyes külső érdekek rájátszhatnak a kormány bel-
ső megosztottságára, ami viszont szinte nagy valószínűséggel ellehetetleníti a hosszú
távú stratégiai tervezést. Kik a külügyminisztériumok vetélytársai, akik az utóbbi év-
tizedekben egyre inkább teret hódítottak? Ezek a következők: 1. a katonai vezetők, 2. a
gazdasági és a pénzügyminisztérium, 3. a hírszerző szolgálatok, továbbá a 4. a minisz-
terelnöki/kancellári hivatalok és/vagy a kabinet titkárságok, prezidenciális rendszerek-
ben az elnök személyi kabinetje, egypártrendszerű országokban a pártgépezet.

A *katonai vezetés* a külügyminisztérium szövetségeseként léphet fel, amelynek saját
megszerzett érdekei fűződhetnek valamely helyzet fenntartásához, ugyanakkor köz-
vetlen kapcsolatokat épített ki más országok védelmi szervezeteivel. Fellépései, nem
feltétlenül szándékosan, a párhuzamos külpolitikai tevékenység egy formáját képezhe-
tik, amelyek aztán idővel részévé válhatnak a hivatalos külpolitikának.⁸⁹ Mivel jelentős
erőforrásokkal, belföldi szavazótáborral rendelkezik, saját katonai attaséi és hírszerző
hálózatot tart fenn, kétségtelenül megvan a cselekvőképessége ahhoz, hogy kellemet-
len helyzetbe hozza a hagyományos diplomáciát. Számos országban a katonai vezetők
aránytalanul nagy szerepet játszottak a kormányban, és képesek voltak megfordítani a
védelmi politika és a külpolitika közötti elfogadott normális viszonyokat: Brazíliában
az 1960-as években, Görögországban az 1970-es években, Törökországban az 1980-as
években, Nigériában és Burmában az 1990-es években, Thaiföldön 2006-ban. A külügy-
és a védelmi minisztérium közötti nézeteltérések alapvető oka az, hogy gyökeresen
eltérő nézeteket vallanak arról, hogy miként kellene reagálni a külső fenyegetésekre.
A védelmi minisztérium hagyományosan – bár nem kivétel nélkül – hajlamos a ka-
tonai erő alkalmazására. A külügyminisztérium ezzel szemben inkább a diplomáciai
módszerek alkalmazását részesíti előnyben. Ezt a kettős felosztást jól példázza a Kuba
elleni légitámadás érdekében kifejtett nyomás az amerikai védelmi minisztérium részé-
ről 1962-ben, miközben a külügyminisztérium egy jóval óvatosabb megközelítésmódot
javasolt, amely az ENSZ-re és más diplomáciai csatornákra támaszkodott. A globális
terrorizmus ellen George W. Bush elnök által 2001-ben bejelentett háborút illetően az
amerikai védelmi minisztérium vezetői azzal érveltek, hogy a terroristák elleni ka-
tonai támadásokat Afganisztán után a Fülöp-szigetekre, Jemenre és Irakra is ki kell
terjeszteni. A State Department kevésbé volt hajlamos újabb katonai kötelezettségeket
vállalni az afganisztáni műveleteken túl. Érdekes módon a Reagan-kormány idején a
külügyminisztérium időnként az erő alkalmazása mellett szállt síkra, míg az óvatosabb
álláspontot a védelmi minisztérium foglalta el, a katonai szolgálatok nyilvánvalóan így
reagáltak a vietnami háborúra, nem kívántak ismét harci cselekményekbe bocsátkoz-

ni a végrehajtó és a törvényhozó hatalom politikai vezetőinek egyértelmű támogatása nélkül.

A külügyminisztérium vetélytársainak *második kategóriáját* a külkereskedelem, a pénzügyek, a fejlesztés, a külső segélyezések, az ipar, a mezőgazdaság, a halászat, a hajózás területét irányító minisztériumok, főhatóságok alkotják, de ide sorolhatjuk a függetlenséget élvező központi bankokat is, amelyek szigorú monetáris politikát folytatnak, ami konzervatívvá és kiszámíthatóvá teszi őket. Egyesek e szereplők tevékenységével próbálják meg bizonyítani azt a hipotézist, amely szerint a globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőség viszonyai megszüntetik és funkcionális transzkormányzati hálózatokkal pótolják a külpolitikát. Ezt a folyamatot a „*meta- külügyminisztérium*” fogalmával jelöltük.

A vetélytársak harmadik kategóriájához a *hírszerző szolgálatok* tartoznak, amelyek szerepét részletesebben az ezt követő alfejezetben elemezzük. Itt csupán az alábbiakat jegyezzük meg. E szervezeteket bizonyos értelemben a saját erejük mozgatja: a nyugati titkosszolgálatok tanácsalannak bizonyultak azt eldönteni, hogy a szíriai titkosszolgálatok melyik ága lehet felelős egy utasszállító repülőgép ellen végrehajtott bombamerényletért, amely 1986-ban a Hindawi-ügy néven vált közismertté. Időnként egy állam külpolitikáját meghiúsíthatják a saját politikai irányvonalukat követő belső erők, amikor nagyon is indokoltnak vélik, hogy egyetlen politikai döntéshozói központ felelősségét sem lehessen megállapítani valamely konkrét titkos akcióval kapcsolatban abban az államban, amely azt végrehajtotta. Demokratikus államokban a politikai vezetők olyan politikai kudarcokért is kénytelenek felelősséget vállalni, amelyeket valójában egy fontoskodó titkosszolgálat okozott. Ennek jellemző példái: Kennedy elnök és a Kuba elleni disznó-öböli inváziós kísérlet 1961-ben,⁹⁰ Robin Cook brit külügyminiszter és a Sierra Leone-i polgárháborúban nyilvánosságra került brit érintettség 1998-ban.⁹¹ Kevés hírszerző szervezet képes ellenállni a csábításnak, hogy az információk gyűjtése mellett ne folytasson konkrét politikai tevékenységet, amit a pakisztáni katonai hírszerzés által felvállalt szerep is bizonyít, amikor 2001-ben és 2002-ben a tálibokat támogatta, annak ellenére, hogy Musaraf tábornok-elnök az Egyesült Államok szövetségese volt.

A külügyminisztériumok vetélytársainak *negyedik kategóriájába* azok tartoznak, akik úgy gondolják, hogy a diplomatáknál sokkal hatékonyabban képesek kézben tartani a globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőségi viszonyok kusza szálait a külpolitika és a külügyek terén. Parlamentáris rendszerekben a miniszterelnöki/kancellári hivatalokban és/vagy a kabinettitkárságokon, prezidenciális rendszerekben az elnök személyi kabinetjében, egypártrendszerű országokban pedig a pártgépezetben találhatjuk meg őket. Rendelkeznek azzal az előnnyel, hogy közel állnak az elnökhöz/miniszterelnökhöz/kancellárhoz, nincsenek szakminisztériumi előítéleteik és a teljes külpolitikai folyamatra kitekintésük van. Gyakran befolyást gyakorolnak a magas szintű kinevezésekre az egyes kormányhivatalokban. Mindez a külügyminisztérium ijesztő

rivalisaivá teszi őket. Bár a miniszterelnöki/kancellári, illetve az elnöki végrehajtó hivatal szabja meg a politika általános kereteit, de nem követheti nyomon a részleteket és a végrehajtást. Ennélfogva a külpolitikai tevékenység alakítói számára igazi kihívást jelent, hogy felhasználják a külügyminisztérium azon egyedülálló képességét, amely alapján egyrészt értelmezi az állam nemzetközi fellépéseinek külföldi megítélését, másrészt felméri, hogy az erők mekkora egyesítésére van szükség ahhoz, hogy ne alakuljon ki konfliktus a klasszikus külpolitikai funkciók és a belpolitika sokféle nemzetközi dimenziói között.

Hírszerző szervezetek: alternatív külpolitika?

A külpolitikai folyamat egyik kulcsfontosságú elemét a hírszerzési információk (*intelligence*) felhasználása képezi.⁹² A hírszerzési információk funkciója az, hogy már jóval korábban figyelmeztessék a politikusokat a nemzetbiztonságot fenyegető veszélyekre, ami nem egyszerű feladat, hiszen a meglepetések a nemzetközi politika alapvető realitásai, és sem a külpolitikai, sem a védelmi elit nincs bebiztosítva ellenük.⁹³ Ám a hírszerzési információk nem egykönnyen integrálhatók a külpolitikai folyamatba. A hagyományos bölcsesség szerint a politika kidolgozását és az információelemzést szigorúan el kell választani egymástól, mert egyébként a politika „megvesztegeti” az elemzést. Az ezzel szemben álló nézet szerint az információelemzés nem lehet értéktelen és független a külpolitikai tevékenység alakításától, az elemzőknek nemcsak ki kell fejteniük és meg kell jeleníteniük a politikai cselekvési lehetőségeket, hanem szembesíteniük kell a döntéshozókat az alternatívákkal. Témánk szempontjából az a kérdés fontos, hogy a hírszerző szervezetek vajon képesek-e arra, hogy a hivatalos külpolitika leple alatt alternatív politikát folytassanak. A civil és a katonai dimenzió, mint a skála két végpontja között a hírszerzés a középtájon helyezkedik el. Mivel a hírszerzés sikerei és kudarcai egyaránt látványosak, a külpolitikai hatalom vezetőjének igen nagy figyelmet kell fordítania a hírszerző szervezetek vezetőinek tanácsaira.⁹⁴ A politikai vezetők magas posztra emelkedhetnek, ám a magasból nagyot bukhatnak attól függően, hogy miként ítélik meg a hírszerzés előrejelzéseit. Carter elnök sohasem heverte ki annak az akciónak a kudarcát, amikor 1980-ban katonai eszközök alkalmazásával kísérelte meg kiszabadítani a Teheránban fogva tartott amerikai túszoikat. A hírszerző szervezetek különösen meggondolatlan és szerencsétlen tanácsot adtak neki, amiért drága árat fizetett az elnökválasztáson. Churchill viszont szinte misztikus státusra tett szert jelentős háborús vezetőként, részben azért, mert ügyesen használta fel a hírszerzési információkat.

Megjegyezzük, hogy az *intelligence* nemcsak a kormányok, hanem a nemzetközi szervezetek számára is fontos stratégiai erőforrás. 2004-ben áttörés következett be az EU és az Egyesült Államok kapcsolatában, a Galileo műholdas navigációs rendszer és az amerikai GPS rendszer működésének koordinálása jelentős lépés volt abban az

irányban, hogy az EU autonóm szereplővé válhasson az információk gyűjtésében.⁹⁵ Jóllehet a Galileo egyértelműen civil program, de jelentős a katonai alkalmazásokhoz szükséges potenciálja is. Ahhoz azonban, hogy az EU létrehozza integrált információs kapacitását, és talán még saját hírszerzési ügynökségét is, számos akadályt kell elhárítani, amelyek közül nem a brit és az amerikai titkosszolgálatok közötti bizalmi viszony a legegyszerűbb.⁹⁶ Az EU hírszerzési képességétől függetlenül, jelentős intézkedéseket kell meghozni az információk koordinálása jelenlegi szintjének javítása érdekében, többek között a már működő szituációs központ (SITCEN), az Europol kompetenciáinak bővítése, továbbá egy olyan európai hálózat megteremtése vonatkozásában, amely összekapcsolná a Nemzeti Magas Szintű Hírszerzési Hatóságokat (National High Authorities of Intelligence) és javítaná a nemzeti szintű tárcaközi együttműködést.⁹⁷

A politikusok megítélésére van bízva, hogy figyelembe veszik-e a hírszerzési információkat vagy sem. De Gaulle szkeptikusan viszonyult ezekhez az információkhoz, és inkább a saját maga által kitervelt „*grand irányvonal*” követését részesítette előnyben. Ha a hírszerző szervezetek nem képesek, vagy nem kívánják betartani a hatályos jogszabályokat, mindig fennáll a lehetősége annak, hogy egy informális, titkos párhuzamos rendszert hoznak létre, mint amilyenre az amerikai kormányzat egyik leghíresebb politikai és alkotmányos botránya, az „*Irángate-ügy*” mutatott példát Reagan elnöksége idején 1986 végén. Mitterrand elégedetlen volt a francia állam terrorizmus elleni tevékenységével, ezért létrehozta az Élysée-palota terrorizmus elleni alegységét. Arra, hogy a közvélemény figyelmesen követhesse ezeket a lépéseket, alig van lehetőség, kivéve persze, ha azok balul ütnek ki és/vagy a törvényellenesen folytatott tevékenységre fény derül. A hírszerzés szervezeti tagolódása – belső biztonság, külföldi műveletek és katonai hírszerzés (a hadseregben valamennyi fegyvernemnek megvan a saját önálló hírszerzése) – gyakran megnehezíti a leghasznosabb információk kiszűrését a sokféle „zaj” közül, egyszersmind lehetővé teszi az „*oszd meg és uralkodj*” elv alkalmazását a szervezetekkel szemben.

A hírszerzés és az elnök/miniszterelnök/kancellár közötti viszony alapvető fontosságú tényező abban, hogy ezek a szervezetek mekkora hatást képesek gyakorolni a külpolitikai folyamatra. Ezt a viszonyt gyakran feszültségek jellemzik, amelyek között első helyen a hírszerzési információk és a külpolitikai tevékenység alakításának logikája közötti ellentét áll. A hírszerzési információk logikája alapján a problémák, az előfeltételek és a következmények feltárásával maximálisan korlátozni, szűkíteni kell a politikai alternatívák számát. A külpolitikai tevékenység alakításának logikája ezzel szemben szinte szükségszerűvé teszi, hogy amíg csak lehetséges, nem szabad korlátozni a politikai alternatívák körét, nyitva kell hagyni bővítésük lehetőségét. A másik típusú feszültség akkor alakul ki, amikor a külpolitikai hatalom vezetője egy bizonyos típusú információt szeretne megkapni, a hírszerző szervezetek viszont egészen más típusú információk gyűjtésére törekednek. A politikusok olyan információkat igényelnek,

amelyek alapján meggyőzhetik a törvényhozókat és a közvéleményt az általuk javasolt politika előnyeiről, ezzel szemben törekvéseikben gátolják őket azok az információk, amelyek politikai felhasználhatóságának értéke kicsi. Végül, az érdekcsoportoktól, a lobbistáktól, a médiától és a személyes ismeretségek révén megszerzett értesülések mind versengenek a hírszerző szervezetek által előállított információkkal, azok tehát nem feltétlenül az egyedüli információs források, a politikai vezetők jogában áll eldönteni, hogy melyik forrásra hallgatnak. A hírszerző szolgálatok érdekelték abban, hogy gondosan kidolgozott információs termékeket bocsássanak ki, és hogy saját szerepüket a külpolitikai folyamatokban a politikai vezetőkkel szemben némiképp alulértékeljék. Kétségtelen tény, hogy sok függ az adott ország politikai kultúrájától is, hiszen a Szovjetunióban Sztálin titkosrendőrségi módszerei, párosulva az állam által mesterségesen fenntartott képzetel, hogy az országot ellenséges külső hatalmak gyűrűje veszi körbe, azzal a következménnyel járt, hogy a KGB jelentős tényezőként intézményesült a magas szintű politikai döntéshozatal minden dimenziójában. Míg az állammal párhuzamos hatalmi struktúra funkcióját a kommunista párt töltötte be, a párttal párhuzamos struktúra szerepét a KGB játszotta. A KGB mindaddig támogatta a „glasznosztj”-ot – a politikai liberalizálódást –, amíg az nem ásta alá az állampolgári fegyelmet; az „erőminisztériumok” elfogadták a „peresztrojkrát” – a gazdaság modernizálását – mindaddig, amíg Gorbacsov a modernizációs programhoz nem a fegyveres erők csökkentése révén próbált meg erőforrásokat találni.⁹⁸

A történelmi tények alapján talán nem indokolatlan azt a következtetést levonni, hogy a hírszerző szolgálatok alkalomadtán proaktívan viselkednek az állam külkapcsolataiban. Ez a proaktív viselkedésmód különösen az Egyesült Államokban érhető tetten. A CIA és az amerikai kongresszus közötti kapcsolatokat Loch Johnson, a szenátus hírszerzési bizottsága elnökének egykori munkatársa, a felügyelőbizottság igazgatója három szakaszra osztotta: 1. a „bizalom” (1947–1974); 2. a „kétélykedés” (1974–1976); és végül 3. a „kellemetlen” partnerség korszakára. Belső szervezeti tagoltságuk, viszonylag korlátozott erőforrásaik és érdeklődési körük alapján azonban nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a hírszerző szervezetek rejtett zsinóron mozgatják a politikai „bábokat”. A politikai vezetők többnyire maguk szabják meg külpolitikai stratégiájuk lényegi tartalmát, a döntéshozatal folyamatait sokkal mélyebben ható erők determinálják, mint a CIA, az MI6, az FSZB (*Federalnaja Szluzsba Bezopasznosztj*), a BND (*Bundesnachrichtendienst*) vagy a DGSDE (*Direction générale de la sécurité extérieure*) befolyása. A hírszerzési információk akkor válhatnak kritikus jelentőségűvé, amikor a kormányok a legkevésbé számítanak rájuk, de a hivatalban lévő politikusoknak inkább másféle veszélyektől kell tartaniuk, mint saját hírszerző szervezeteik fondorlataitól és intrikáitól. Mi több, az a látványos kudarc, hogy a titkosszolgálatok képtelenek bizonyultak előre jelezni a 2001. szeptember 11-i terrorista támadást, olyan károkat okozott e szervezeteknek, amelyeket egyes értékelések szerint csak évtizedek múlva számolhatnak fel.

Egyéb szereplők

A globalizáció és a tudományos-technikai forradalom egymást követő hullámai szükségessé teszik, hogy a kormányok igénybe vegyék szűkebb szakterületek képviselőinek a tudását is. A kormánysszervezetek többsége számottevő szakértelemmel rendelkezik a minisztériumokban, ennek ellenére politikai okokból szükség lehet olyan külső személyek alkalmazására, akiknek nincsenek szűk körű hivatali érdekeik, melyeket meg kell védelmezniük. A tanácsadók többsége azért tartózkodik *átmenetileg* („*in-and-outers*”) a kormányzatban, mert ők azok, akiknek a szakmai karrierje a kormányzat és az egyetemek, az üzleti világ, a „politikai agytrösztök” között váltakozik. Rájuk különleges kormányzati kutató- és elemző csoportokban van szükség vezetőként, szakértőként, vagy tagként, a kormányzaton kívül megszerzett tapasztalatuk ugyanis alkalmassá teszi őket ezekre a szerepekre. Az egyetemi, a gazdasági és az üzleti világ képviselői közül sokan akkor töltenek be kormányzati posztokat, amikor pártjuk adja az elnököt/miniszterelnököt/kancellárt, elveszített választások után pedig tekintélyes kutatóintézetekben vállalnak munkát. Ez a kétirányú begyakorlott váltás különösen a kormányzati hierarchia legmagasabb posztjain helyet foglaló politikai kinevezettekre igaz. A konzervatívok azért kritizálták Carter elnököt, mert túlságosan sok liberálist nevezett ki a globalista Atlanti Trilaterális Bizottság magas rangú személyiségei közül. A republikánus Reagan 1980-as győzelme után a Carter-kormány számos korábbi tisztségviselője a Brookings Institution-ban, a washingtoni liberális politikai elemző agytrösztben talált magának munkát, míg a Reagan-kormányzatban a konzervatív Heritage Foundation korábbi tagjai kerültek a kinevezetti posztokra.

A politikusok és a köztisztviselők közti viszony

A 2. kör szereplői tevékenységének elemzését lezárva rendkívül fontos annak a kérdésnek a megvilágítása, hogy mi a viszony a *politikusok és a köztisztviselők* között, köznapi nyelven kifejezve, „a farka csóválja-e a kutyát”? A politikusok és a köztisztviselők történelmi munkamegosztási trendjét, viszonyát a politikatudomány négy modellel írja le, amelyek a külpolitikai folyamatra is értelmezhetők.⁹⁹ Az *első modellben* a viszony lényege az, hogy a politikus dönt, a köztisztviselő megvalósítja a döntést. A *második modellben* a politikusok és a köztisztviselők szerepe egyértelműen elkülönül egymástól, a köztisztviselők tény- és tudásorientáltak, a politikusok pedig érdekeket és értékeket képviselnek. A köztisztviselők hozzájárulása a semleges szakértelem, a politikusoké pedig a társadalmi, gazdasági és politikai érzékenység; a köztisztviselők a döntés technikai hatékonyságért felelősek, a politikusok a döntés társadalmi legitimitációjáért a választópolgárok előtt. A *harmadik modellben* a köztisztviselő és a politikus egyaránt a politikai döntéshozatal résztvevője, a szerepük azonban nem fedi ideálisan egymást: a politikusok viszont a problémákhoz pártelkötelezettséggel, ideologikus nézőpontból közelítenek, a köztisztviselők ezzel szemben pragmatikusak; a politikusok mobilizál-

ják a politikai rendszer energiáit, kutatják az innovatív külpolitikai megoldásokat; a köztisztviselők a fokozatos változtatásokat részesítik előnyben, a nemzetközi politikai rendszer egyensúlyának megőrzésére törekednek. A *negyedik modellben* mind a politikusok, mind a köztisztviselők politikai képességeik és készségeik birtokában cselekszenek. A köztisztviselők erőssége a bizottsági munka, a konszenzuskialakítás és a kompromisszumok zárt ajtók mögötti kimunkálása; a politikusok erőssége viszont a dinamikus erők iránti érzékenység, a döntéshozatal tematikájának alakítása, az innovációk és a radikális változtatások ösztönzése. A demokratikus államok végrehajtó ágaiban a fenti négy modell konvergenciája figyelhető meg, amelyben a kétféle szerepvállalás feloldódik egymásban, a bürokratikus tevékenység „átpolitizálódik”, a politika pedig „bürokratizálódik”. Megjelenik a Janus-arcú köztisztviselő alakja, aki a külügyi igazgatásban adminisztrátorként, bürokrataként, a politikai környezetben pedig külpolitikusként, külügyi szakértőként viselkedik, ez a szemlélet a politikusi és a köztisztviselői karrierlétrák összezsúszásában, a politikai és a közigazgatási vezetés növekvő mértékű összeolvadásában érvényesül, többek között az Egyesült Államokban, Franciaországban és Nagy-Britanniában.

A 3. kör: a törvényhozó hatalom, az érdekcsoportok, a politikai pártok és a média

A törvényhozás

A külpolitika kormányzásának és befolyásolásának 3. körében helyezkednek el a törvényhozó hatalom, a belpolitikai érdekcsoportok, a politikai pártok, a közvélemény és a média. Ezek az intézmények, csoportok és személyek viszonylag kevésbé vesznek részt a mindennapi külpolitikai folyamatban, nincsenek információhozáférési lehetőségeik, és nem is szakosodnak olyan mértékben a külpolitika kérdéseire, mint a 2. kör szereplői.

A külpolitikai döntéshozók formális elszámoltathatóságának fontos tényezője a parlamenti ellenőrzés. A törvényhozók választott képviselők, akik a hatalmat szavazóik nézeteinek prizmáján keresztül gyakorolják, akiktől felhatalmazásukat kapták, ugyanakkor pártjuk és saját lelkiismeretük parancsát is követik. A külpolitika kormányzásában a parlamenti ellenőrzés kevés lehetőséget használhat fel, mert a legtöbb alkotmány előfeltételezi, hogy a végrehajtó hatalomnak mozgástérre van szüksége az állam hatékony védelméhez. A parlamentek a nép általi politikai ellenőrzés markáns szimbólumai. Az NSZK 1949-ben elfogadott alaptörvényét jogilag úgy értelmezték, hogy az lényegében megtiltotta a Bundeswehr NATO-területen kívüli (*out-of-area*) alkalmazását. A Szövetségi Alkotmánybíróság 1994. évi ítélete alapján lehetővé vált a Bundeswehrnek a NATO-szövetségen kívüli alkalmazása az ENSZ és a NATO mandátuma alapján, de minden egyes esetben a Bundestag jóváhagyását is biztosítani kell.¹⁰⁰ A francia nem-

zetgyűlés 1954-ben elvetette az Európai Védelmi Közösség létrehozását. A japán parlament 1955-ben annak ellenére elutasította a japán–amerikai biztonsági szerződést, hogy Sigemicu külügyminiszter aláírta a közös közleményt s egyetértett vele. A brit alsóház mindannyiszor zavarba hozta a kormányt, amikor az Európai Közösségekhez való csatlakozásról szóló szerződések szerepeltek a napirenden.

Az egyik érzékeny pontot, ahol a törvényhozók aktivitást mutatnak, azok a nemzetközi szerződések és megállapodások megkötése jelenti, amelyeknek következményei lehetnek az állam szuverenitására. Az izraeli knesszet a Golán-magaslatokon élő telepések nyomtatékos kérésére 1999-ben törvényt fogadott el, amely kimondta, hogy terület nem adható át egy másik államnak a 120 tagú parlament többségének hozzájárulása nélkül. A törvényhozásnak ez alapvető hatásköre, amely minden demokratikus vezetőt óvatossá tesz; a törvényhozók olyan törvényt hozhatnak, amely révén a nemzetközi kapcsolatok terén váratlan helyzeteket teremthetnek, és a „játzsma” közben is megváltoztathatják a szabályokat. Az Egyesült Államokban kizárólag a kongresszus szerezhethet meg területet vagy mondhat le területről.

Nagy-Britanniában, mindössze két évvel a Falkland-szigeteki háború után, a kormány tisztában volt azzal, hogy milyen érzékeny kérdés lesz Hongkong Kínának történő átadása, ezért a képviselők számára még a kínai–brit megállapodás megkötése előtt számos vitalehetőséget biztosított. A törvényhozók közötti nézeteltérések ösztönzik a közvélemény tudatosságát, és nyomás gyakorlását a kormányra. Amikor Új-Zélandon a parlament törvényben tiltotta meg a nukleáris fegyverekkel felszerelt hadihajók látogatásait, ez az intézkedés súlyos vitákat és összetűzéseket váltott ki az Egyesült Államokkal, aminek az lett a következménye, hogy Washington 1986 és 1994 között felfüggesztette biztonsági garanciáit és az ANZUS-szerződés hatályát. Az Európai Parlament formális hatásköre gyengébb, mint a nemzeti parlamenteké, számos fontos területen – többek között a közös kül- és biztonságpolitikában – csupán informálódásra és konzultációs szerepre korlátozódik, nincs teljes törvényhozó hatásköre, nem mondhat le kormányt. Ennek ellenére a jogszabály-tervezetek elemzésével, a jövőbeli fejlődésről folytatott vitákkal sokkal nagyobb befolyást gyakorol az ügyekre, mint számos tagállamnak a végrehajtó hatalom által uralt parlamentje.

Az 1.1. fejezetben részletesen elemeztük az amerikai elnök szerepét a külpolitika kormányzásában, az alábbiakban az elnök és a kongresszus közötti legfontosabb külpolitikai vonatkozású interakciókat vizsgáljuk.¹⁰¹ Ezek az interakciók a következő hatáskörökre terjednek ki: a *nemzetközi szerződések kötésére, az állami tisztviselők kinevezésére és a hadiállapot kihirdetésére.*

Az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a szenátus kifejezett tanácsával és hozzájárulásával az elnöknek joga van *nemzetközi szerződéseket* kötni, feltéve, hogy a jelenlevő szenátorok kétharmada támogatja azt. Az elnök hatásköre általában nem szokott komoly vitát kiváltani, ő jelöli ki a tárgyaló személyeket, ellátja őket utasításokkal, betereszti a

szerződéstervezetet a szenátus tanácsa és hozzájárulása megszerzése céljából, s ha megkapta a hozzájárulást, meghozza a megfelelő döntést. A szenátus az amerikai történelem során eddig csupán 16 esetben utasított el nemzetközi szerződéseket, ennek legismertebb példája a *versailles-i szerződés* és a *Népek Szövetségének létrehozása*: 1920. március 19-én a végszavazás során 49 szenátor igen szavazatával, 35 ellenében a szenátus elvetette Roosevelt előterjesztését.¹⁰² Mivel az elnökök általában el kívánják kerülni valamely nemzetközi szerződés, vagy a vele kapcsolatos meghallgatás szenátus általi elutasítását, illetve a szenátusi obstrukciót, ezért a Fehér Ház hajlandó a szerződések nyelvezetének módosítására a befolyásosabb szenátorok kívánságainak megfelelően. 1996-ban a *vegyszerűsítőről* szóló *megállapodás* vitája során Jesse Helms, a *küllkapcsolatok bizottságának* elnöke úgy érvelt, hogy a megállapodás teljesítése ellenőrizhetetlen, mivel nem egyértelmű, hogy a részes államok tiszteletben tartják-e majd az előírásokat, vagy titkos vegyifegyver-gyártási programokkal megsértik azokat. Helms mindaddig megakadályozta a szenátusi szavazást, amíg észrevételeivel nem módosították a szöveget, amelyet végül 1997-ben fogadtak el. A Panamacsatorna szerződésekről folytatott viták során 145 módosítást, 76 fenntartást, 18 kikötést és 3 nyilatkozatot javasolt a szenátus. 1988-ban az elnök és a kongresszus között összecsapásra került sor az 500–5500 kilométeren belül hatékony kis és közepes hatótávolságú rakéták leszerelését előíró INF-szerződés (*Intermediate-Range Nuclear Forces – INF – Treaty*) szövegével kapcsolatban. A legfőbb problémát az jelentette, hogy az elnök újraértelmezhet-e nemzetközi szerződéseket a kongresszus hozzájárulása nélkül. Végül azonban a szenátus álláspontja győzött, és az INF-szerződést úgy módosították, hogy megtiltották a szöveg bármiféle újraértelmezését a szenátus hozzájárulása nélkül. Reagan az ABM-szerződést 1972-ben újraértelmezte, ugyanis szövegének homályos nyelvezete problémát okozott: hogyan kezeljék a lézerfegyvereket és a többi csúcstechnikai eszközt.

A kongresszus gyakran korlátozza az elnököt abban, hogy a lehető leggyorsabban, „gyorsított törvényhozási eljárás” keretében hozzon tető alá valamely konkrét nemzetközi szerződést. Bár a kongresszus gyakran hajlandó erre az eljárásra, időnként mégis ellenállást tanúsított. A gyorsított törvénykezési eljárást ellenző törvényhozók elutasították a Clinton-kormány erőfeszítéseit, hogy kiterjessze a NAFTA hatályát Chilére és a nyugati félteke más államaira. A kongresszus egészen 2002-ig elutasította a gyorsított törvénykezési eljárás lehetőségének megadását George W. Bushnak. Bár az alkotmány úgy rendelkezik, hogy az elnök hatáskörébe tartozik a szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján nemzetközi szerződések megkötése, de arra vonatkozóan nem ad semmiféle útmutatást, hogy tulajdonképpen mit is kell nemzetközi szerződésnek tekinteni, illetve azt sem határozza meg, hogy milyen típusú nemzetközi megállapodások tartoznak ebbe a kategóriába. Az elnökök mindig is szigorúan ragaszkodtak a nemzetközi megállapodások megkötésével kapcsolatos alkotmányos hatáskörükhöz. Ezt a lehetőséget az *elnöki megállapodások* (*executive agreements*) biztosítják, amelyeket előszeretettel alkalmaztak az elnökök szerződéses kapcsolatok megteremtésében más

államokkal.¹⁰³ A szerződéstől eltérően az ilyesféle megállapodások hatályba lépéséhez kizárólag az elnök aláírására van szükség, a szenátus kétharmados hozzájárulása szükségtelen. A Legfelsőbb Bíróság döntései értelmében, amelyekben az 1933-ban megkötött „Roosevelt–Litvinov-megállapodásról” volt szó, az elnöki megállapodások ugyanazzal a jogi erővel bírnak, mint a nemzetközi szerződések, alkalmazásuknak inkább politikai, mintsem jogi vonatkozású korlátjai vannak.¹⁰⁴

A szenátus számos alkalommal próbálta meg korlátozni az elnök hatáskörét az elnöki megállapodások alkalmazásában, az első a Bricker-féle módosításhoz kapcsolódik, amely azt irányozta elő, hogy az elnöki megállapodások hatályba lépéséhez ugyanúgy a szenátus kétharmadának jóváhagyására legyen szükség, mint a másfajta nemzetközi szerződések esetében.¹⁰⁵ 1954-ben egy szavazaton múlt, hogy a módosítást kétharmados többséggel nem fogadta el a szenátus. Az 1972-ben elfogadott Case–Zablocki-törvény¹⁰⁶ alapján a kongresszus azt követelte, hogy a kormány valamennyi elnöki megállapodásról adjon tájékoztatást. Ez felhatalmazta volna a kongresszust arra, hogy megakadályozza az elnöki megállapodások életbe lépését, ha így tartja célszerűnek. Az 1970-es évek elején mintegy 4000 olyan elnöki megállapodás létezett, amelyről a kongresszus semmit sem tudott. A Case–Zablocki-törvény nem akadályozhatta meg a titkos elnöki megállapodások alkalmazásának gyakorlatát. 1975-ben mintegy 400–600 elnöki megállapodásról a kormány nem jelentett a kongresszusnak, mivel a Fehér Ház szerint azok kikötések, szóbeli ígéretek, vagy politikai szándéknyilatkozatok voltak. Figyelemre méltó, hogy az 1975-ös *helsinki zárónyilatkozatra* a kormány politikai szándéknyilatkozatként hivatkozott.

Jóllehet az alkotmány az elnökre ruházta rá a nagykövetek és más, a kül- és védelmi politika kialakításában és megvalósításában részt vevő személyek kinevezésének hatáskörét, az elnök által javasolt *állami tisztviselők kinevezéséhez* a szenátus tanácsa és hozzájárulása is szükséges. A szenátus kudarcot vallott abban, hogy aktívan és szisztematikusan gyakorolja ezen megerősítési hatáskörét, gyakran nem habozott hozzájárulni olyan nagykövetek kinevezéséhez, akik egyáltalán nem rendelkeztek a poszt betöltéséhez szükséges képesítéssel, és akik kinevezése kizárólag politikai célból történt.

A kongresszus igen nagy befolyást gyakorolhat az amerikai külpolitikára a *költségvetéssel kapcsolatos* hatásköre alapján. A költségvetés ellenőrzésével a törvényhozók még azt is befolyásolhatják, hogy mikor és hol folytathat az Egyesült Államok háborút, így 1970-ben a szenátus véget vetett a kambodzsai katonai műveletek finanszírozásának. Jóllehet a háborúval kapcsolatos hatáskör megoszlik a kongresszus és a végrehajtó hatalom között, egyedül a kongresszus hatáskörébe tartozik a külföldi katonai műveletek, a hírszerző szervezetek tevékenységének, az új fegyverzetek beszerzésének költségvetési forrásokból történő finanszírozásának jóváhagyása. Ennek ellenére még a kongresszus költségvetési hatásköre is megkerülhető, amit a nicaraguai kontrák pénzügyi támogatása érdekében Iránnal megszervezett titkos fegyverkereskedelmi ügylet is bizonyít.

Az alkotmány a *háborús felhatalmazásokat* a kongresszus és az elnök között osztja meg: a hadiállapot kihirdetésére, a hadsereg és a hajóhad megszervezésére, illetve fenntartására a kongresszusnak van hatásköre; a fegyveres erők főparancsnoka viszont az elnök. Ezek a hatáskörök absztrakt értelemben nagyon is jól illenek egymáshoz, a gyakorlatban azonban egészen más a helyzet. A Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletében¹⁰⁷ megállapította, hogy a hadiállapot nem egy formális kongresszusi deklarációtól, hanem magától a helyzettől függ.¹⁰⁸ A kongresszus dilemmája az, hogy miután létrehozta az állandó katonai struktúrát, amely képes háborúkat megvívni, ezáltal rögtön el is veszítette az elnök feletti hatalmát. Lényegében tehát a háborúba lépés inkább az elnök és a végrehajtó hatalom, mintsem a kongresszus hatásköre. Jóllehet Washington számos esetben vetette be fegyveres erőit külföldön a második világháború után, az Egyesült Államok ebben az időszakban formálisan sohasem viselt háborút: csupán „beavatkozott”, „rendőri akciókat” és más „alacsony intenzitású katonai műveleteket” hajtott végre, amelyekhez nem volt szükség a kongresszus hadüzenetére. A koreai, a vietnami és az iraki katonai műveletek klasszikus értelemben nem „háborúk” voltak, a kongresszus ugyanis sohasem üzent hadat ezeknek az országoknak. Ugyanez a megállapítás érvényes az 1980-as és az 1990-es évekbeli amerikai katonai beavatkozásokra Grenadában, Panamában, Szomáliában, a Balkánon és Afganisztánban, ezek mindegyikét az elnök kezdeményezte.

Az 1960-as és az 1970-es években a kongresszus határozottan megkérdőjelezte az elnök önálló külpolitikai hatáskörét. 1965-ben befolyásos szenátorok kétségüket fejezték ki a Tonkini-öbölben bekövetkezett incidenssel kapcsolatos tényekkel szemben, amelyek alapján a kongresszus 1964 augusztusában szinte egyhangúlag fogadta el a Tonkini-öböl határozatot¹⁰⁹, amely szabad kezet biztosított Johnsonnak az Észak-Vietnam elleni háborúhoz egy valójában fabrikált *casus belli* alapján. Az esetenként törvénytörő kormányzati lépésekre adott ellenreakcióként a kongresszus külpolitikai hatalma felemelkedett, különösen nagy figyelmet kezdett fordítani az amerikai külföldi kötelezettségvállalásokra és az elnök háborús hatáskörének ellenőrzésére. A szenátus nagyobb szerepet követelt magának az *állami kötelezettségvállalások határozat* (*National Commitments Resolution*) elfogadásával 1969-ben, amely a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti széles körű konzultációkra szólított fel, még azelőtt, hogy az elnök katonai és más kötelezettségeket vállalna külföldön. A határozat az állami kötelezettségvállalásokat a következőképpen határozta meg: az Egyesült Államok fegyveres erőinek külföldön való alkalmazása, alkalmazásának ígérete, vagy pénzügyi segély nyújtása.¹¹⁰ A határozat lényegében arra szólította fel a végrehajtó hatalmat, hogy „fontolja meg hatásköri túllépéseit”, a törvényhozást pedig arra, hogy „vizsgálja felül a mulasztásait”. Az állami kötelezettségvállalásokról szóló határozatot követte a Tonkini-öböl határozat visszavonása¹¹¹ 1970-ben, majd egy még bátrabb, a Cooper–Church-féle módosítás, amely kikényszerítette az amerikai csapatok kivonását, miután 1970 májusában „behatoltak” Kambodzsába.¹¹²

A Cooper–Church-féle módosítással, az amerikai történelemben először, a szenátus azal fenyegetőzött, hogy költségvetési hatáskörét fogja alkalmazni az elnök ellen annak érdekében, hogy az amerikai fegyveres erők külföldi bevetését megakadályozza.

A kongresszus Nixon vétója ellenére 1973-ban jóváhagyta a *háborús felhatalmazásokról* szóló határozatot (*War Powers Resolution*), amely kimondja: az elnök ama alkotmányos joga, hogy amerikai fegyveres erőket küldjön külföldre katonai műveletekben való részvétel céljából, „mostantól fogva kizárólag az Egyesült Államok Kongresszusának hadüzenete, törvény által megállapított különleges jog, az Egyesült Államok területe vagy birtokai, vagy a fegyveres erői elleni támadás következtében kihirdetett országos rendkívüli állapot alapján lehetséges”.¹¹³ A törvény kimondja, hogy az elnök külföldön is bevetheti a fegyveres erőket, de 48 órán belül a törvényhozásban meg kell indokolnia bevetésük okát, ha a hadüzenet kihirdetésére addig nem kerül sor. Az elnöknek hatvan (különleges esetekben kilencven) napon belül ki kell vonnia a csapatokat, ha a kongresszus nem üzeni meg a háborút, vagy közös határozatot hoz, amelyben jóváhagyja az elnök lépését. Ezen túlmenően a háborús felhatalmazásokról szóló törvény azt is lehetővé tette, hogy a kongresszus az amerikai katonai kötelezettségvállalásoknak az elnök hozzájárulása vagy vétója nélkül a hatvannapos időkorlát előtt is véget vethet egy *egyetértő határozattal*.¹¹⁴ Az elnökök azzal érveltek, hogy a háborús felhatalmazásokról szóló törvény alkotmányellenes, s különösen éktelen haragra gerjesztette őket az, hogy a kongresszus jogot formált magának a katonai cselekmények befejezésére a végrehajtó szervvel szemben alkalmazott *törvényhozói vétó* alapján. A törvényhozói vétó bevetését 1983-ban az *U. S. Immigration and Naturalization Service v. Chadha* ügyben hozott ítéletével érvénytelenítette a Legfelsőbb Bíróság.¹¹⁵ A Chadha-döntés nagy horderejű volt, mert meggátolta, hogy a törvényhozók az elnök álláspontjára való tekintet nélkül minél előbb véget vethessenek az éppen folyó háborúnak.

A háborús felhatalmazásokról szóló határozatot kritikusai az elmúlt évtizedekben halottnak nyilvánították. Az amerikai elnökök parancsára az elmúlt évtizedekben a fegyveres erők a kongresszus hozzájárulásának kikérése nélkül rendszeresen részt vettek külföldi katonai műveletekben. A Líbia elleni légitámadást és Grenada megszállását Reagan rendelte el, és a Boland-féle módosítás¹¹⁶ semmibe vételével folytatta a fegyverzet szállítást a nicaraguai kontráknak. Panama megszállását George H. Bush kezdeményezte; az Afganisztán, Irak és Szudán elleni szárnyasrakéta-támadásokat Clinton hagyta jóvá; az afganisztáni tálib rezsim elleni támadásra George W. Bush utasította az amerikai fegyveres erőket és a paramilitáris hírszerző tiszteket. 1993-ban Bob Dole aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a Clinton-kormány nagy valószínűséggel beveti az amerikai hadsereget Haitin és a Balkánon, ezért javaslatot tett a háborús felhatalmazásokról szóló határozat módosítására a törvényhozásban. A Dole-féle módosítástervezet¹¹⁷ alapján a kongresszusnak azelőtt kellene hozzájárulnia a haderő külföldre küldésébe, még mielőtt az elnök a szóban forgó régiókba irányíthatná a csapatokat. Dole kezde-

ményezése csekély támogatást kapott a szenátusban, de a Clinton-kormány megígérte, hogy Haitin korlátozott lesz az amerikai beavatkozás, a Balkánra pedig nem küld szárazföldi haderőt. A háborús felhatalmazásokról szóló határozat megreformálását célzó törekvések eredménytelenek maradtak, és egyre inkább alig méltatták figyelemre. A határozat jelentéktelen szerepet játszott az al-Káida és a tálibok elleni amerikai katonai műveletekben Afganisztánban 2001 októberében, és a 2003 márciusában megkezdődött Irak elleni háborúban, mivel George W. Bush már azt megelőzően megkapta a kongresszus hozzájárulását, még mielőtt jelentős amerikai erőket vont össze ezekben a térségekben. Mindez sokakat arra a következtetésre készítetett, hogy a kongresszus feladta szerepét a hadüzenet kihirdetéséről szóló döntésekben.

A fenti kongresszusi határozatok igen jelentős befolyást gyakoroltak az amerikai külpolitikára, de az elnök külpolitikai főhatalmát végül is nem korlátozták. Az elnök hatásköreinek a kongresszussal szembeni viszonylagos eróziója csupán a megosztott felelősség új egyensúlyát hozta létre, a tényleges külpolitikai hatalom a Fehér Házban koncentrálódik. Az elnök és a törvényhozás közötti kötélhúzás kimenetelét többnyire mindig a hatalmi ágak rendelkezésére álló erőforrások határozzák meg, mindent egybevetve azonban az elnök összehasonlíthatatlanul hatékonyabban használhatja fel az állam erőforrásait a külpolitika kormányzásában.

Az amerikai kongresszus alapvető problémája a külpolitika kormányzásában lényegében az, hogy miként érvényesítheti a döntéshozatalban való részvételhez fűződő hatáskörét, illetve hogyan kezelje a hatékonyság és a részvétel fokozására irányuló ellentétes nyomást. A kongresszus kollegiális intézmény, amely decentralizált horizontális belső struktúrával bír, a szenátorok és a képviselők elsősorban a választóik előtt viselnek felelősséget, nem pedig a felsőbb szintű politikai vezetők előtt. Jack Holmes és Robert Elder az elnök és a kongresszus viszonyának alakulásában bizonyos ciklikusságot véltek felfedezni, és a változásokat az amerikai külpolitika kifelé vagy befelé forduló periódusaihoz kapcsolják: a kongresszus aktivista volt az introvertált időszakokban, míg viszonylagos tétlenség jellemezte az extrovertált időszakokban. Ezek a ciklusok előre vetíthetők, mikorra várható, hogy a kongresszus aktív alakítója vagy passzív szemlélője lesz-e a külpolitika kormányzásának.¹¹⁸

Nagy-Britanniában és Franciaországban a hadüzenet kormányrendelettel is kihirdethető, bár a parlamenti támogatás semmibe vétele negatív sorsra ítélné a vezetőket, ahogyan az 1956-os szuezi válság végkimenetele ezt bebizonyította. Thatcher eléggé bölcs volt ahhoz, hogy 1982-ben rendkívüli vitát rendezzen az alsóházban, mielőtt három nappal később a Falkland-szigetekre küldte volna a különleges rendeltetésű brit csapatokat. A brit kormány, amikor 1977-ben döntött a Polaris rakétarendszer modernizálása mellett egy olyan időpontban, amikor jelentős társadalmi támogatást kapott a nukleáris leszerelési kampánytól, egyszerűen átugrott a szükséges költségvetési tétel felett az alsóházban.

A napi működés szintjén a törvényhozás munkája kevésbé a formális hatalom gyakorlása, mint inkább a végrehajtó hatalom ellenőrzése, a parlamenti vizsgálódások és a tájékozódás révén kapcsolódik a külpolitika kormányzásához. Csak az elmúlt évtizedekben vált megszokottá a törvényhozásokban, hogy az amerikai modell alapján létrehozták a külügyi, a nemzetközi kapcsolatok és a védelmi bizottságokat. Az Egyesült Államokban mindkét háznak saját külügyi bizottsága van, az EU tagállamaiban, Japánban, más parlamentáris demokráciákban jelentős funkciókra tettek szert a külügyi bizottságok.¹¹⁹ Számos parlament ismerte fel, hogy a bizottságokban folyó érvelés lényeges előfeltétele a plenáris vitáknak, ezáltal a demokratikus ellenőrzés érvényesülésének a külpolitika kormányzásában.

Egyéb szereplők

A külpolitika kormányzásának 3. körében a belföldi lobbiszervezetek a gazdasági vagy társadalmi csoportok érdekeit igyekeznek érvényesíteni a törvényhozók befolyásolásával. Ezek a szervezetek sokkal informáltabbak, mint a közvélemény, bár nem rendelkeznek ugyanazzal a hozzáféréssel az információkhoz, mint a kormányservek, a parlamenti képviselők, vagy a parlamentek szakapparátusai. A belföldi lobbisták rendkívüli befolyást képesek gyakorolni a külpolitikai tevékenység alakítására, tevékenységük óriási érdekeket fog át. Az *American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)* 1993-ban ellenezte a NAFTA ratifikálását.

A *politikai pártok* a hatalom gyakorlására törekednek, ehhez demokratikus államokban a nemzeti érdekek megjelenítésével és aggregálásával meg kell szerezniük a nép támogatását. A pártok ugyanakkor nem elégszenek meg kizárólag a nép akaratának kifejezésével, céljuk a társadalom irányítása, ennek érdekében mozgósítják az általuk előnyben részesített ideológiai/politikai álláspont melletti népi támogatást. Ily módon egyensúlyt kell teremteniük a társadalom akaratának kifejezése és a társadalom „vezetése” között. A parlamentbe bekerülve a kormányzó politikai pártok komplex szerepet játszanak a külpolitikai tevékenység alakításában, az érdekcsoportok számos funkcióját gyakorolják. Mivel van némi igazság abban, hogy az Egyesült Államokban a demokraták liberálisak, a republikánusok pedig konzervatívak és üzletpártiak, mindkét párt hagyományosan széles és egymást átfedő ideológiákat fed le, részben ennek köszönhető, hogy az amerikai politikai pártok nem játszanak olyan fontos szerepet, mint a parlamentáris rendszerek pártjai. Nagy-Britanniában a Munkáspárt azonosítása a munkásosztály érdekeivel és a konzervatívok azonosítása az üzleti, pénzügyi érdekekkel sokkal átfogóbb, mint a párt-szimpatíák az Egyesült Államokban, és e két párt törvényhozói programjai is sokban eltérnek egymástól. Parlamentáris rendszerekben szigorú pártfegyelemre van szükség, mert a kormány léte vagy bukása függhet egyetlen szavazattól. Az amerikai kongresszusban az egyetlen szigorúan pártvonal menti szavazatok a két ház vezetőjének a megválasztásával kapcsolatosak, ám a kulcsfontosságú szavazások során a pártfegyelem

megsértéséért járó büntetések bizonytalanok és változók. Ha az amerikai politikai rendszerben a pártlojalitás összehasonlítható lenne a brit pártok lojalitásával, akkor az elnök kidolgozhatná törvénykezési programját, és könnyen keresztül vihetné azt, feltéve, hogy többséggel bír a kongresszusban. Minthogy a parlamentáris kormányok megbuknak, ha elveszítik többségüket a törvényhozásban, az Egyesült Államokban és Franciaországban gyakori a megosztott kormány, amikor az egyik pártnak a kongresszusban/nemzetgyűlésben van többsége, a másik párt pedig az elnököt adja. Ezt a helyzetet a közvélemény nagy része általában támogatja, mert meggátolhatja túlságosan sok hiba elkövetését. A kongresszusban élvezett többség azonban némiképp félrevezető, mert gyakran csekély a pártok politikai kohéziója. A megosztott kormányzati erők rákényszerítik az elnököt, hogy pártvonalak mentén hozzon létre kongresszusi koalíciókat programja elfogadtatása érdekében, ami fokozza az amerikai politikai pártok gyengeségét. Bizonyos szabályszerűségek kimutathatók a pártok külpolitikai pozícióiban, ám az átszavazások egyre inkább sújtották az elnököket az elmúlt évtizedekben. Az átszavazások különösen a nemzetközi szerződések ratifikálási folyamatában jelentősek. Carter képtelennek bizonyult rávenni a déli államok demokratáit 1979-ben, hogy támogassák a SALT-II szerződést. Az afganisztáni szovjet invázióra hivatkozva Carter visszavonta a ratifikálási eljárást. Clintonnak sokkal több republikánusra volt szüksége, mint demokratára, hogy megszerezze a szenátus hozzájárulását a NAFTA-szerződés Mexikóra való kiterjesztéséhez 1993-ban. Az amerikai kongresszus továbbra is az egyének olyan össze nem illő testülete marad, amely híján van bármilyen pártvonal mentén megvalósuló egységnek, de többnyire szinte semmilyen vonal mentén nem jöhet létre olyan egység, amely arra kényszeríthetné az elnököt és a kormányzatot, hogy bonyolult koalícióépítési feladatokat oldjon meg, ez a helyzet azonban relatív politikai befolyását növeli meg a kongresszussal szemben.

Ebben a harmadik körben helyezkednek el azok a különösen figyelemre méltó szervezetek, amelyek az érdekcsoportok és a politikai pártok jellegzetességeit egyesítik. A „*politikai agytrösztök*” olyan szervezetek, amelyek kutatói főfoglalkozásban végeznek politikai elemzéseket és emelnek szót valamely politika mellett. Így a Carnegie Endowment for International Peace és a Worldwatch Institute szinte kizárólag külpolitikai vagy az „*intermestic*”¹²⁰ típusú problémákkal foglalkozik. Mások, mint a Brookings Institute és a Heritage Foundation vegyesen foglalkozik kül- és belpolitikai témákkal. Az érdekcsoportokhoz hasonlóan a legtöbb „*agytröszt*” a kormányt és a közvélemény különböző rétegeit kapcsolja össze, az értelmiség politikailag aktív közösségeire koncentrálnak a figyelmet, nem pedig az azonos érdekű polgárookra. A politikai pártokhoz hasonlóan az „*agytrösztök*” általános és specifikus politikákat egyaránt pártfogolnak, de rendszerint szerényebb mértékben és kevésbé nyíltan politizált formában. A „*politikai agytrösztök*” számottevő szakismeretet és munkahelyet biztosítanak az „*átmenetileg*” a kormányból kikerültek („*in-and-outers*”) számára a kormánytól távol.

A médiumok – a sajtó, a rádió, a televízió és az internet – nélkülözhetetlen csatornákat nyújtanak a külpolitikai vonatkozású hírek, elemzések és vélemények széles körű terjesztéséhez, illetve magának a külpolitikai tevékenységnek a befolyásolásához. Sokkal fontosabb azonban, hogy a média csupán korlátozott és nem egyenletes figyelmet fordít a külpolitikára és a külügyekre. A média egy kis része azonban számottevő és folyamatos szerepet játszik a külpolitikai tevékenység befolyásolásában. Kevés hírelemző rendkívül jól informált, a szándékosan kiszivárogtatott információkon kívül nincs olyan mértékű hozzáférésük az információkhoz, mint a parlamentek szakapparátusában dolgozóknak, a köztisztviselőknek vagy a kormányzati szerepet vállaló tudományos kutatóknak. Mindazonáltal némely hírmagyarázók elemzéseit oly mértékben meggyőzőek és elvitathatatlanok, hogy a kormányok figyelmének középpontjába kerülnek. Strobe Talbott, a *Time* egykori tudósítója alapos szakismeretekre tett szert a stratégiai fegyverzetekről és az amerikai–szovjet leszerelési tárgyalásokról, számos könyvet publikált ebben a témában, ennek köszönhetően először a Reagan-kormányban dolgozott magas beosztásban a védelmi minisztériumban, majd a Clinton-kormány időszakában a második legmagasabb posztot töltötte be a State Departmentben. A sajtó, a rádió, a televízió és az Interneten megjelenő online médiumok új problémákat tárnak a közvélemény elé, véleményeket és üzeneteket közvetítenek a politikai vezetők számára, informális diplomáciai tevékenységet folytatnak, transznacionális kapcsolatokat teremtenek és nyomást gyakorolnak a kormányokra. A nehézség azonban abban áll, hogy ez gyakran rendszertelen, ötletszerű folyamat, amelyben alig mutatható ki folyamatosság. A média a rövid távra összpontosítja a figyelmét, az alapvető vagy a hosszú távú kérdésekkel ritkán foglalkozik, a politikai döntéshozók alapfeltevéseit gyakran meg sem kérdőjelezi, a külpolitikáról folyó viták túlságosan szűk korlátokon belül zajlanak. A külpolitika alakítói, a kommentátorok és az elemzők gyakran ugyanazt a hagyományos bölcsességet fogadják el.

A 4. kör: az igazságszolgáltatás, a közvélemény és a nemzetközi rendszer

Az előző három körrel összehasonlítva a külpolitika kormányzásának 4. körében elhelyezkedő szereplők befolyása viszonylag a legcsekélyebb a külpolitikára, mivel korlátozott hozzáférésük van az információkhoz, és szakmai érdeklődésük sem csupán a külpolitikára irányul. Ide soroljuk: 1. az igazságszolgáltatást; 2. az elsősorban a közvélemény-kutatások által reprezentált közvéleményt; és 3. a nemzetközi szereplőket, köztük a külföldi kormányokat, a nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervezeteket, a transznacionális vállalatokat és a nemzetközi rendszer felől megnyilvánuló egyéb hatásokat.

Az igazságszolgáltatás

Az országok többségében az igazságszolgáltatási ágazat minden formális alkotmányos felhatalmazással rendelkezik ahhoz, hogy döntőbíróként lépjen fel a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közti külpolitikai viták eldöntésében. A bíróságok ritkán vesznek részt a külpolitika kormányzásában, de amikor peres eljárások keretében külpolitikai vonatkozású ügyeket tárgyalnak, akkor jelentős befolyást gyakorolhatnak, mert nemcsak a nyilvánosság és a kormány, hanem a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közti viták végső bíráiként is fellépnek. Nagy-Britanniában a bíróságok nem mondhatják ki a parlament által hozott törvényekről, hogy alkotmányellenesek. Ha a bíróság döntése kimondaná, hogy a kormány nem megfelelően járt el hatáskörében valamely külpolitikai kérdésben, a parlament határozatával érvényteleníthetné az ítéletet, és visszamenőleges hatállyal feljogosítaná a kormányt a szóban forgó intézkedésre. Franciaországban az alkotmánytanács feladata a törvények alkotmányosságának vizsgálata. Ha egy törvényt alkotmányellenesnek nyilvánít, azt nem lehet kihirdetni. A kormány ma sokkal többször fordul az államtanácshoz, mielőtt benyújtaná törvényjavaslatait a parlamentnek vagy megszövegezná saját rendeleteit. A francia alkotmánybíróság javaslatai semmire nem kötelezik a kormányt, ennek ellenére a kialakult presztízse miatt csak ritkán hagyják figyelmen kívül azokat. Az egyesített Németországban a maastrichti szerződéssel kapcsolatban nem a nép (hiszen referendum megrendezésére nem került sor), és nem is a politikusok (ugyanis mind a Bundestag, mind a Bundesrat nagy többséggel 1992 decemberében ratifikálta) vetettek fel problémákat, hanem azok, akik szerint a ratifikálás megsértette az ország alkotmányát. 1993 októberében a Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletében kimondta, hogy nem sérült az alkotmány, bár kikötötte, hogy bizonyos feltételeket teljesíteni kell, amennyiben a szerződés alapvető módosítására vagy kiegészítésére kerülne sor. Az alkotmánybíróság 1994. július 12-i ítélete alkotmányjogilag és politikailag is lehetővé tette a Bundeswehr humanitárius és katonai célú bevetéseit a NATO területén kívül.¹²¹

Az amerikai politikai rendszerben az első jelentős külpolitikai vonatkozású bírói eset a *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation* ügy volt 1936-ban, amelyben a Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta az elnök „beleértett hatáskörét”.¹²² Úgy ítélte meg, Rooseveltnél jogszerűen járt el, amikor egy elnöki megállapodással különleges kongresszusi felhatalmazás nélkül megakadályozta a Curtiss-Wright amerikai vállalat fegyvereladásait Bolíviának. A Curtiss-Wright vállalat azzal érvelt, hogy a törvényhozó hatalom alkotmányellenesen ruházta át kompetenciáját az elnökre. George Sutherland főbíró, a bíróság többségi véleményét kifejezve ítéletében elutasította a kérelmet, ugyanis a kongresszus, ha így dönt, átruházhatja saját hatáskörét az elnökre. Az ügy lényege ily módon a kongresszus előjogait érintette, nem pedig azt, hogy az elnök önálló hatáskörrel bír-e a külpolitika kormányzásában. Sutherland főbíró kifejtette: a külpolitika irányítása a hatályos jogszabályi keretek között és azon túl is az elnök elidegeníthetetlen

joga. Az elnök külpolitikai előjogainak elszánt hívei az amerikai–szovjet nukleáris paritás kialakulása után azt követelték, hogy az elnöknek jogában álljon egy nukleáris első csapás elrendelése, amennyiben súlyos veszély fenyegetné az ország biztonságát. Egy ilyen külpolitikai előjog azonban nemcsak a kongresszus háborús hatáskörét hagyta volna figyelmen kívül, hanem magának az alkotmánynak a jelentőségét is nagyrészt leértékelte volna egy atomválság esetén. 1986-ban nyilvánosságra került, hogy az NSC és a CIA Reagan elnöksége alatt titokban fegyvereket adott el Iránnak, részben azért, hogy pénzzel támogathassák a Nicaraguában harcoló kormányellenes erőket. A Reagan-kormány következetesen tagadta a fegyverszállításokat, ugyanis a Boland-féle módosítás egyértelműen megtiltotta bárminemű katonai segítség nyújtását a kontráknak. Az Irán-kontra botrány¹²³ 1987-ben bíróság elé állított főszereplői – John Poindexter nemzetbiztonsági főtanácsadó és Oliver North ezredes – védekezésül Sutherland főbíró fenti megjegyzésére hivatkoztak, szerintük ugyanis az elnök alkotmányos hatásköre, hogy bármit megtehet, amit szükségesnek vél, ezért jogilag megalapozottnak tekintették a kongresszus hatáskörének megkerülését. Érvelésükben nem vették figyelembe, hogy noha az „állam nevében” és képviselőként nyilvános nyilatkozásra felhatalmazott személy egyedül az elnök, ám az államnak nem ő az egyetlen döntéshozója, az alkotmány ugyanis egyértelműen rendelkezik a külpolitika kormányzásának megosztásától a kongresszus és az elnök között.¹²⁴

1979-ben jelentős külpolitikai vonatkozású bírósági tárgyalás zajlott Carter elnök 1978-ban tett bejelentése után, amelynek lényege az volt, hogy Washington a szenátussal folytatott előzetes konzultációk nélkül teljes körű diplomáciai kapcsolatokat létesít Kínával, beleértve nagykövetség küldését is. Az Egyesült Államok, a minden külföldi kormánnyal szemben fenntartott kínai követelésre, egyetértett a tajvani diplomáciai kapcsolatok szintjének csökkentésével és a kölcsönös védelmi egyezmény felmondásával. A szerződéssel összhangban Carter a kellő időben, egy évvel korábban tájékoztatta Tajvant a döntésről. A konzervatív kongresszusi képviselők mélyen felháborodtak az elnök bejelentésén. Mint szó volt róla, az alkotmány rendelkezése alapján a szenátus hozzájárulására van szükség a nemzetközi szerződések ratifikálásához, ám csupán korlátozott történelmi precedensek léteztek arra vonatkozóan, hogy a felmondásukhoz is szükség van-e a szenátus hozzájárulására. Hosszú vita után a szenátus elfogadott egy, a „megérzésének hangot adó” határozatot, amelyben magának követelte a szerződések felmondásának hatáskörét, s erről jóváhagyott egy előzetes szavazást. Végül azonban nem került sor ügydöntő szavazásra, a szenátus meghátrált az elnökkel való konfliktus vállalása előtt. A legkonzervatívabb szenátorok egy csoportja azonban pert indított a szövetségi bíróságokon Carter döntésével szemben. A megosztott Fellebbviteli Bíróság a *Goldwater v. Carter* ügyben¹²⁵ lényegében azt az ítéletet hozta, hogy az elnök kétségtelen alkotmányos joga nemzetközi szerződések érvénytelenítése, még ha kétharmados szenátusi támogatásra volt is szükség azok elfogadásakor. Fellebbezés

során a Legfelsőbb Bíróság érvénytelenítette ezt a döntést, mert nem jogi, hanem politikai kérdésről van szó, ezzel is kifejezve, hogy a bíróságok kelletlenül foglalnak állást az elnök és a kongresszus közötti hatásköri összeütközésekben. Jóllehet a Legfelsőbb Bíróság egyetlen ítélete sem tiltja a további pereskedést ebben a kérdéskörben, valószínűsíthető, hogy az ilyen típusú ügyek továbbra is napirendre kerülhetnek.

Időnként a bíróságoknak sikerült megnyirbálniuk az elnök hatáskörét. A Pentagon Papers ügyben¹²⁶ a Legfelsőbb Bíróság 1971-ben az elnök ellen hozta meg ítéletét. Nixon pert indított, hogy megakadályozza a *New York Times* és más napilapokat abban, hogy nyilvánosságra hozzák a vietnami háború Pentagon által titkosított iratait, amelyek a Johnson- és a Nixon-kormány Indokínában folytatott háborús tevékenységét tartalmazták. A bíróság többségi véleménnyel azt az ítéletet hozta meg, hogy a dokumentumok tartalmának nyilvánosságra hozása nem okoz helyrehozhatatlan károkat az Egyesült Államoknak.

Egyéb szereplők

A *közvélemény* fogalmát nehéz meghatározni, ugyanis egyidejűleg a külpolitikai folyamat szereplője és a befolyásolás tárgya, azaz a külpolitika eszköze és tényezője is. Demokratikus országokban a közvélemény nagyobb befolyást gyakorol a külpolitika alakítására, mint az autoritárius rendszerekben, bár inkább követő, mintsem vezető szerepet játszik. A közvélemény ritkán egységes bármely politika vonatkozásában, a régiók, a nemek, a különböző jövedelmű csoportok eltérően ítélik meg a külpolitikai vonatkozású kérdéseket, véleményük idővel jelentősen megváltozik, azt a döntéshozók nem fogadhatják el egységes álláspontként. Annak ellenére, hogy a brit közvélemény többsége úgy vélte, a kormánynak ki kell lépnie az EK-ból, a konzervatív kormány mégsem hozott ilyen értelmű döntést az 1980-as évek elején; ugyanakkor a brit kormány az EU szociálpolitikájával kapcsolatos negatív viszonyát sem változtatta meg az 1990-es években, jóllehet azt a brit nép kétharmada támogatta.¹²⁷ A *tájékozott nyilvánosság* a népességnek az a része, amely folyamatosan nagy érdeklődést tanúsít a nemzetközi kérdések iránt, és odaadó figyelemmel követi azokat. A jól tájékozott nyilvánosság legaktívabb tagjai alkotják azt a *külpolitikai elitet*, amely hatalommal és befolyással bír a külpolitikai tevékenység alakítására és befolyásolására. Ez az elit a kormányzatban dolgozó és azon kívüli személyekből (üzletemberekből, újságírókból, lobbistákból, a politikatudomány professzoraiból) tevődik össze. A közvélemény-kutatások felmérései szerint a külpolitikai elit véleménye időnként (de nem mindig) jelentős mértékben eltérhet a lakosság, sőt még a kormány álláspontjától is.

Referendumok alkalmazása a külpolitikai kérdések eldöntésében általában szokatlanok, az Egyesült Államokban nem is alakult ki ilyen gyakorlat. 1992 decemberében Svájc elutasította az Európai Gazdasági Térségről (EEA) szóló egyezmény ratifikálását, aminek egyik következménye az lett, hogy Bern 1992 májusában beterjesztett EU-csat-

lakozási kérelmét felfüggesztették.¹²⁸ Norvégiában 1972-ben és 1994-ben döntöttek úgy népszavazáson, hogy nem csatlakoznak az EU-hoz, ami a norvég politikai elit számára ellehetetlenítette az európai integrációs projekt előmozdítását.¹²⁹ Az Európa szorosabb politikai egységéről szóló maastrichti szerződésről megrendezett referendumok, a kormányok támogatása ellenére, hajszal híján elutasították a szerződést.¹³⁰ A Franciaországban és Hollandiában az EU alkotmányos szerződéséről rendezett referendumok eredményei arra kényszerítették a kormányokat, hogy tartsák szem előtt a lakosság véleményét, az EU-tagállamok kormányait pedig arra, hogy feltegyék a kérdést: „Hogyan tovább?”.¹³¹

A *társadalmi diplomácia* kritikus részévé vált a kormányok diplomácia tevékenységének, amely által a kormányok megkerülik a saját hierarchikus szintjüknek megfelelő partnereiket egy másik államban, s a tágabb politikai folyamatot és a civil társadalmat célozzák meg. A közlekedési és kommunikációs forradalomnak köszönhetően az államok vezetőit, a diplomataikat több ember, több helyen láthatja és hallhatja egyszerre, mint korábban bármikor. A társadalmi diplomácia képes befolyásolni más ország közvéleményét, hogy megnyerje annak támogatását valamely politika vagy álláspont mellett. Ezzel szemben szakszerűtlen végzése még a legjobb politikákat is alááshatja, ami rendkívül negatív országkép kialakulásához vezethet. A virtuális diplomácia egyik feladata a fogadó ország közvéleményének tájékoztatása az információknak az Interneten keresztül történő terjesztésével, ami gyakorlatilag azonos a diplomáciai képviselő funkciójával.

Transznacionális kapcsolatoknak azokat a „határokon átívelő érintkezéseket, koalíciókat és interakciókat tekintjük, amelyeket nem ellenőriznek a kormány központi külpolitikai szervei”.¹³² A *transznacionális szereplők* (TNSZ) azok a magán jellegű csoportok és személyek, akiknek bár szükségük van fizikai infrastruktúrára az államokon belül, de nincs szükségük a kormányra annak érdekében, hogy nemzetközi kapcsolatokat kezdeményezzenek és tartsanak fenn. A TNSZ-ket tevékenységük alapján három csoportra oszthatjuk: 1. a *territoriális* szereplőkre, amelyek az államokhoz hasonlóan vagy területet használnak fel céljaikra, vagy valamiféle területi bázis megszerzésére törekednek; 2. az *ideologikus/kulturális* szereplőkre, akik a gondolatok és gondolkodásmódok nemzeti határokon átívelő előmozdítására törekednek; és végül 3. a *gazdasági* szereplőkre, akik elsődlegesen anyagi javak és gazdagság létrehozására törekednek. A *territoriális* szervezetek az államok legféltettebb ellenfeleinek tűnnek. A PLO, az African National Congress (ANC) és a Kurd Munkáspárt (Workers Party of Kurdistan – WPK) a legismertebb jól szervezett politikai-katonai szervezet, amelyek *de facto* külpolitikát folytattak saját céljaik elérése érdekében, és amelyek még a nagyhatalmak figyelmét is kiérdemelték, nem ritkán terrorista szervezeteknek tekintették őket. Ezek a szervezetek csatlakozni kívántak az államok klubjába, nem pedig lerombolni azokat. A *territoriális* szereplők másik típusa szubnacionális szinten található: a városok, a régiók, a szövetségi

ségi államokon belüli államok mind létrehozták saját maguk „helyi” vagy „helyhatósági” külpolitikáját. A „világvárosok” (London, Moszkva, New York, Los Angeles, Tokió) főpolgármesterei jól ismert nemzetközi személyiségek, akik erős választói bázisuk talaján aktívan formálják a nemzetközi kapcsolatokat, és a globálisan érdekelt „városállamok” vezetőiként a világ ügyei legfőbb intézőinek szerepében lépnek fel. A német tartományoknak alkotmányos joguk a nemzetközi kapcsolatokban való részvétel, míg egyes kanadai és amerikai államok, nevezetesen Québec, Florida és Kalifornia saját álláspontot alakítottak ki az érdekeik szempontjából fontos nemzetközi kérdésekben, így a frankofónia, Kuba és a mexikói illegális bevándorlás problémáiban. Bár a „helyhatósági” szintű külpolitikai tevékenység túlságosan fennkölt fogalom e tevékenység jelölésére, de mivel szó szerint területhez és legitim politikai intézményekhez kötődik, a városok és régiók nagyon konkrétan, erőforrásaikkal járulnak hozzá az állam külpolitikájához, ennél fogva minden képességgel rendelkeznek ahhoz, hogy a saját nemzetközi hálózataik létrehozásával időnként „rémületbe ejtsék” a kormányokat.

Az *ideologikus/kulturális* transznacionális szervezetek a gondolatok terjesztése iránt elkötelezettek, és viszonylag nem fűződik érdekük területek és a hagyományos hatalom formáinak megszerzéséhez. Ennél fogva ők az államok természetszerű versenytársai a transznacionális környezetben, a kormányok befolyásolására törekednek, mivel nem rendelkeznek elegendő saját eszközzel ahhoz, hogy kitűzött céljaikat külső támogatás nélkül elérjék. Ide tartoznak az „egycélú” szervezetek, a *European Nuclear Disarmament* mozgalom az 1980-as években, az *Anti-Apartheid Movement*, a kevésbé politikai jellegű *World Wildlife Fund*. Az egyházak, mint például a *Római Katolikus Egyház*, nem csupán a legrégebbi történelmi gyökerekkel rendelkező transznacionális szereplők, idősebbek nemcsak az államoknál, de még az állam gondolatánál is. Meg kell különböztetni azt az iszlámot, amely fontos és rendkívül differenciált szereplő a bel- és a külpolitikai interakciókban, és azt az iszlámot, amely transznacionális szereplőként jórészt sajátos csoportok formájában létezik. Az Európai Parlament politikai pártjai egy lassú folyamat eredményeképp transznacionális pártokká alakulnak át. A tudás megosztásának egyik módja a tudományos megismeréssel kapcsolatos transznacionális közösségek tevékenységének igénybe vétele. Ezek a közösségek egy adott területen elismert szaktudással és kompetenciával bíró szakemberekből kiépült funkcionális hálózatok, amelyek képesek politikailag releváns szakértelmet közvetíteni, és strukturális változásokat elérni, kizárólag szakmai tevékenységük eredményeképp. A tudományos közösségek (környezetvédők, tudósok, nemzetközi közgazdászok) számtalan módon befolyásolhatják a nemzetközi rezsimek létrehozását és fenntartását.¹³³ A tudásközösségek esetenként képesek ideiglenes nemzetközi szereplőként mozgósítani magukat a közpolitika megváltoztatásának céljából. Az Orvosok Határok Nélkül Mozgalom (*Médecins Sans Frontières*) Bernard Kouchner francia humanitárius aktivista alapította 1971-ben, aki e mozgalom sikereinek köszönhetően végül miniszteri posztot kapott a

francia kormányban, majd Bosznia-Hercegovina újjáépítésének irányítója volt, 2007-ben pedig Sarkozy francia elnök külügyminiszterré nevezte ki.

A *transznacionális gazdasági vállalatok* képesek erőteljes nyomást gyakorolni a kereskedelem liberalizálására, az adókedvezményeket, a munkaerő szabad mozgását biztosító nemzetközi rezsimek fenntartása érdekében. Ugyanakkor ezek a szervezetek egymással is versenyt folytatnak, és ritkán lépnek fel kollektívan az államokkal szemben. Sőt rákényszerülnek arra, hogy együttműködjenek az államokkal, s ne a lerombolásukra törekedjenek. A transznacionális vállalatok céljai egy viszonylag szűk skálán helyezkednek el: a profit maximalizálása, a gazdasági terjeszkedés és a modernizáció. Ezért ritkán mutatnak érdeklődést, hogy olyan kvázi politikai rendszerekké váljanak, amelyek felelősséget vállalnak a társadalmakért, és határozott álláspontot képviselnek a politikai vitákban, tevékenységük a nemzetközi politikában korlátozott. Nemzetközi nem kormányzati szereplőként, üzleti tevékenységük logikáján túl hozzájárulnak a nemzetközi politikai gazdaságtan konkrét rezsimeiről – a kereskedelemről, a környezetvédelemről, a szellemi tulajdonjogokról – folytatott államközi vitákhoz. A nemzetközi kapcsolatok más fontos problémáit illetően – háború, biztonság, nemzetközi intézmények, határviták, emberi jogok – kevés vagy nincs mondanivalójuk, ezért nem is teremtenek külpolitikát, de az állam külpolitikai tevékenységét képesek befolyásolni. Tevékenységüket mindig az államokkal megvalósuló interakcióik összefüggésében kell vizsgálni.

A nem kormányzati szervezetek (NGO-k) és az államok viszonya a nemzetközi politika terén három modell szerint alakulhat: normális alkuviszony; versengő hatalmi viszony; „transzcendens” viszonyok.¹³⁴ A normális alkuviszony modelljében az NGO-k együtt léteznek az állam külpolitikájával, de tárgyalni kívánnak azokról az elemekről, amelyekkel nem értenek egyet, ezért lobbitevékenységet folytatnak a kormányoknál. Az állam elismeri az NGO-k javaslatainak legitimitását, párbeszédet kezdeményez velük, bevonja őket a külpolitikai tevékenység alakításába, saját érdekei céljából felhasználja a befolyásolási csatornáikat. Az állam és az NGO-k interakcióit kompromisszumok, megállapodások, a kapcsolatok fenntartása jellemzi. A modell alkalmazásának példái: a montreali és a kiotói megállapodások; a lomói konvenció, amelyet az EK kötött 78 afrikai, karibi és csendes-óceáni állammal; ide sorolhatók a politikai átmenet elősegítését célzó törekvések, a választási megfigyelések Dél-Afrikában és Boszniában. E modellben a felek előnye kiegyensúlyozott. A második modellt a hatalom nyílt felhasználása jellemzi az előnyök megszerzéséért vívott küzdelemben. Az NGO-k közvetlen helyi sejteket hoznak létre az egyes országokban; az állam hatalmának kiszorítására és monopóliumának csökkentésére törekednek; vélemény-koalíciókkal „bekerítik” a kormányokat. Amit az államok ebben a modellben megtehetnek: figyelmen kívül hagyják őket; szigorúan alkalmazzák a határellenőrzési eljárásokat; nyomást gyakorolnak rájuk; katonai fellépést alkalmaznak velük szemben; kormányközi együttműködést

kezdeményeznek. Az állam és az NGO-k viszonya: határozottan ellenséges, ugyanis az NGO-k kormányellenes, antiglobalista mozgalmak formájában militáns módon is felléphetnek, erősíthetik a nyíltan erőszakot hirdető mozgalmakat. E modell példái: az emberi jogok terén történő összeütközések; a Rainbow Warrior behatolásai a kísérleti atomrobbantások helyszíneire; a technológiatranszferrel kapcsolatos viták; a Lockheed botrány; a „jövőbeli” államok problémája. E modellben az előny rendszerint az államoké. A harmadik modellben az NGO-k valódi ereje abban rejlik, hogy ők „meghaladják” az államközi kapcsolatok határait, egy másik dimenzióban tevékenykednek. Ebből a szempontból egyszerűen nem érdekli őket az állam tevékenysége, saját céljaik elérése érdekében úgy cselekszenek, mintha már létezne a világtársadalom. Szerintük az államhatárokat nehézségek nélkül meg kell kerülni a technológia, az emberek, az áruk és a gondolatok szabad áramlása révén; nem az államokat tekintik a legfőbb tárgyalópartnernek. Amit az államok tehetnek: a konkrét probléma megoldását az első vagy a második modell keretébe utalják; figyelmen kívül hagyják a NGO-k tevékenységét, esetleg „saját” szervezeteket és más privát ellensúlyokat hoznak létre. Az államok és az NGO-k viszonya: zavaros, változó és időszakos; főként strukturális problémákat érint. Példák e modellre: az egyházak; a transznacionális vállalatok; a tudásközösségek. E modellben az előny rendszerint az NGO-k oldalán van.

A külpolitika kormányzásának körei közötti áramlások dinamikája

A külpolitikai gondolatok és alternatívák elsődleges forrása a 2. körben elhelyezkedő végrehajtó hatalom apparátusa. Az elnök/miniszterelnök/kancellár rendszerint az itt kidolgozott politikai alternatívák közül választ, a törvénytervezetek szövegeit a 2. körben, esetleg az elnöki/miniszterelnöki/kancellári hivatalokban dolgozzák ki. Bár a felső szintű politikai vezetők alkalmasint felvázolnak általános politikai elképzeléseket, a politika részleteinek kidolgozásában és végrehajtásában azonban a 2. körre támaszkodnak. A 2. kör hajtja végre a nemzetközi rendszerben a külpolitikai döntéseket. A 3. körben az érdekcsoportok léphetnek fel konkrét politikai javaslatokkal, időnként sikerül meggyőzniük a parlamenti képviselőket, az államigazgatást, sőt még az elnököt/miniszterelnököt/kancellárt is javaslataik előnyeiről. Az érdekcsoportok akkor arathatnak gazdasági kérdésekben győzelmet, ha elképzeléseik nem kerülnek konfliktusba a kormányservek politikáival. A média rendszerint csupán reagál a politikai alternatívákra, nyilvánosságot biztosít számukra, de nem kezdeményezi azokat. A hatalommegosztás szigorú rendszerében a 4. körben az igazságszolgáltatás dönt a végrehajtó hatalom és a törvényhozás közötti külpolitikai vonatkozású konfliktusokról, s ezáltal lényegében részt vesz a külpolitika kormányzásának folyamatában.

Összegzés

1. Az államok alkotmányos-politikai berendezkedése alapvető befolyást gyakorol a külpolitika kormányzására, szoros kapcsolat mutatható ki a külpolitikai tevékenység lényegi tartalma és a döntéshozatali folyamatok között. A kormányzati struktúra korlátok közé szoríthatja a külpolitikai folyamatokat, de ugyanakkor elő is segítheti a politikai vezetők számára a döntések meghozatalát. A demokratikus államok külpolitikai tevékenységét a következő tényezők formálják: a) írott (vagy íratlan) alkotmányuk, amely a külpolitika kormányzásának funkcióit megosztja a végrehajtó, a törvényhozó és az igazságszolgáltató hatalmi ágak között; b) a kormányservek, amelyek egymással vetélkednek a külpolitika kormányzásában megvalósuló domináns részesedésért; valamint c) a végrehajtó hatalom elsődleges szerepe a külpolitika kormányzásában.

2. A külpolitika kormányzásának *első koncentrikus körében* helyezkednek el: az elnök/miniszterelnök/kancellár, közvetlen személyi politikai tanácsadók, valamint a külügyi hatalom vonatkozásában releváns miniszterek, a külügy- és a védelmi miniszter, a nemzetbiztonsági tanácsadók, a hírszerző szervezetek vezetői. Ők viselik az elsődleges felelősséget és elszámoltathatók a külpolitikai döntések meghozataláért és végrehajtásáért.

Az állam sorsát alapvetően meghatározó külpolitikai döntések ebben a legbelső körben születnek meg. A *második körben* kerül megtervezésre és végrehajtásra szinte a teljes külpolitika. Ez a kör olyan mértékben foglalja magában a végrehajtó ágazatot és a magas rangú szaktanácsadókat, amilyen mértékben tevékenységüket a külpolitikai kérdéskörök érintik. Ide tartoznak: a legfelsőbb szintű, a külpolitikát teljes mértékben vagy valamilyen szempontból érintő tevékenységet folytató szakminisztériumok és főhatóságok, a nemzetbiztonsági tanács, a külügy- és a védelmi minisztérium, a hírszerző szervezetek; a korlátozottabb jogkörrel rendelkező kormányzati hivatalok és ügynökségek; azok a névlegesen a „belpolitikához” kapcsolódó kormányservezetek, melyek tevékenységükben bizonyos mértékű külpolitikai érdekeket is képviselnek (gazdaság, mezőgazdaság, igazságügy, kereskedelem, energetika, igazságügy, munkaügy, pénzügyek); végül, ehhez a körhöz kapcsolódnak a különleges problémák szakkonzulensei. A *harmadik körben* helyezkednek el a törvényhozás, a belpolitikai érdekcsoportok, a közvélemény és a média, amelyek viszonylag kevésbé vesznek részt a mindennapi külpolitikai folyamatban. A *negyedik kör* szereplőinek a legkevesebb a befolyásuk a külpolitikai folyamatra, ide tartoznak: az igazságszolgáltatás; a közvélemény-kutatások által reprezentált közvélemény; a külföldi kormányok, a nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervezetek, a transznacionális szervezetek, intézmények és vállalatok. A külpolitika kormányzásának körei közötti áramlások dinamikáját elsősorban a 2. kör biztosítja.

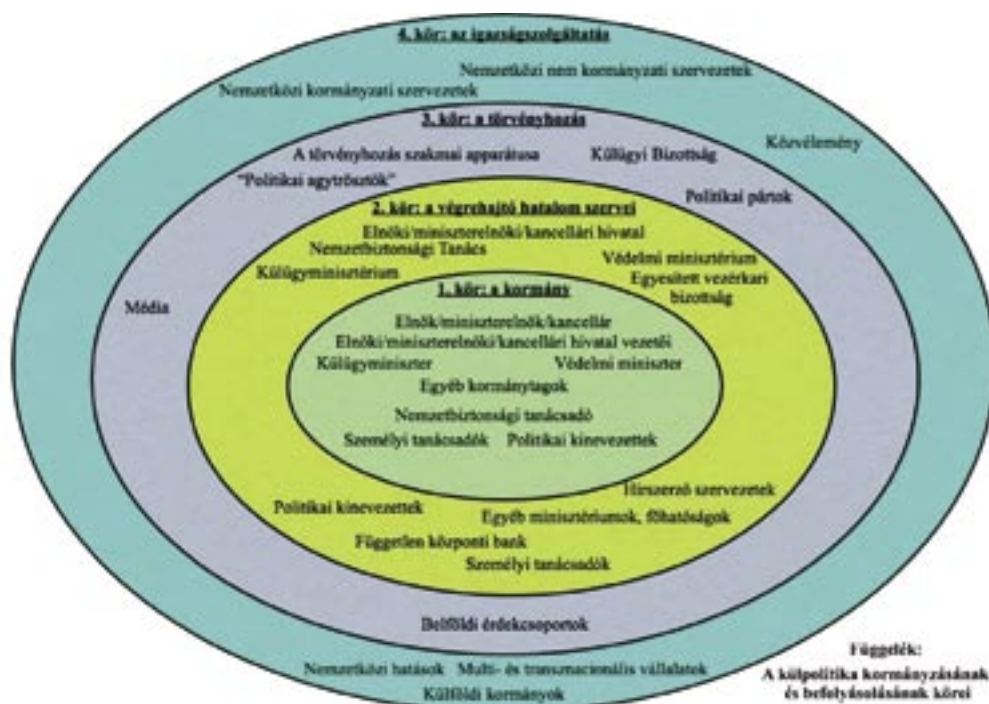
3. A külpolitika kormányzása nem ragadható meg kizárólag az alkotmány rendelkezéseinek, az állami intézmények – az elnök/miniszterelnök/kancellár, a nemzetbiztonsági tanács, a külügy- és a védelmi minisztérium, a hírszerzés – feladat- és hatásköreinek, a külpolitikai és a nemzetbiztonsági stratégiák szó szerinti értelmezésével. A külpolitika kormányzásának dinamikája nem redukálható arra a statikus megközelítésmódra, hogy formálisan hol helyezkednek el az alkotmányos hatalom centrumai. A külpolitikai tevékenységet az elnök, a miniszterelnök, a kancellár, a miniszterek, a vezető köztisztviselők, a minisztériumok közötti és a minisztériumokon belüli kapcsolatrendszer hálójában zajló politikai alkufolyamat alakítja és befolyásolja. Nem érthetünk egyet azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a külpolitika, a diplomáciai folyamat tartalma a globális gazdasági és geopolitikai kölcsönös függőség viszonyainak következményeként kiüresedik. Míg a korábbi időszakokban a változások szigorúan az állam, a kormányzati rendszer keretein belül zajlottak, a diplomácia jelenlegi evolúciós szakaszának fejleményei a territorialitás logikája által diktált határokon kívül érvényesülő szereplőkkel, struktúrákkal és folyamatokkal állnak kölcsönös kapcsolatban. Az egyes államokban ma már alig találhatunk olyan kormányhivatalt, amely tisztán „belföldi” tevékenységet folytat, a nemzetközi tárgyalásokon szaporodnak a megoldásra váró technikai jellegű problémák, a hangsúly a *multilaterális és misszióorientált diplomáciára* helyeződött át, ami nélkülözhetetlenné teszi a szakminisztériumok szakértelmének alkalmazását. A külügyminisztérium feladata a globalizáció körülményei között az, hogy a szakminisztériumok külkapcsolatait szakszerűen és hatékonyan alárendelje a végrehajtó és a törvényhozó hatalom szervei által elfogadott, az integrált nemzeti érdekeket kifejező külpolitikának. Az állam külpolitikája ma már lényegében „*globális stratégiává*”, a külügyminisztérium pedig „*a világpolitika minisztériumává*” alakult át.

4. Mint ahogyan az NGO-k nem minden tevékenysége automatikusan politikai jellegű, ugyanúgy az államok tevékenységének számos területe nem tekinthető „külpolitikának”, a szakminisztériumok nemzetközi kapcsolatainak összességét helyénvalóbb „külkapcsolatoknak”, az államok külpolitikáját pedig az alkotmányos-politikai szervezetek által meghatározott integrált nemzeti érdekek kifejeződésének tekinteni. A külgazdaság-politika csupán abban az esetben válik külpolitikává, amikor arra törekszik, hogy átalakítsa a nemzetközi környezetet és/vagy annak a társadalomnak az alapvető értékrendjét érvényesítse, amelyben gyökerezik. A transznacionális vállalatok céljai viszonylag szűk skálán helyezkednek el: profit, terjeszkedés és modernizáció. Ritkán törekednek arra, hogy kvázi-politikai rendszerekké váljanak, felelősséget vállaljanak a társadalmak fejlődéséért, és határozott álláspontot képviseljenek a politikai vitákban, cselekvésük a külpolitikai tevékenység befolyásolásában meglehetősen korlátozott. Nemzetközi szereplőként, napi üzleti tevékenységük logikáján túl gazdagítják a nemzetközi politikai gazdaságtan konkrét rezsimeiről – a kereskedelemről, a kör-

nyezetvédelemről, a szellemi tulajdonjogokról – folyó államközi vitákat. A nemzetközi kapcsolatok egyéb problémáit illetően – háború, biztonság, nemzetközi szervezetek, határviták, emberi jogok – rendszerint alig nyilvánítanak véleményt, tevékenységüket mindig az államokkal megvalósuló interakcióik összefüggésében kell vizsgálni.

5. Az NGO-k jelentős tényezőkké váltak az államok nemzetközi kapcsolataiban. Az a tény, hogy erőforrásokkal és saját nemzetközi stratégiákkal rendelkeznek, melyek lényegében a külpolitikai tevékenység megfelelői, megnehezíti az államok külpolitikájának kialakítását és végrehajtását, ennek ellenére az államok mellett, nem pedig helyettük tevékenykednek. Az NGO-k nem törekednek a társadalmak irányítására, és semmiféle politikai funkciókat nem vállalnak. Bár a nemzetközi rendszer valamenyny szintjén tevékenykednek, a társadalmaktól a kormányokon keresztül a nemzetközi szervezetekig és a globális gazdaság irányításáig, ám a külpolitikai döntésekért és a döntések következményeiért csupán korlátozott vagy semmilyen felelősséget nem vállalnak. Minthogy azonban a külpolitikai döntések legfőképpen a felelősség vállalását és az elszámoltathatóságot jelentik, ennél fogva az NGO-k hatalma nem több és nem kevesebb jelentőségű, mint az ideológia, az osztály vagy a vallás által képviselt hatalom volt a megelőző történelmi korszakokban.

6. Az NGO-k kizárólag önmaguk tevékenységéért felelősek, míg a kormányok népek jólétéért és biztonságáért. Egyetértve azokkal a megállapításokkal, amelyek szerint a globalizációs folyamatok, a környezeti, a demográfiai trendek, és egyéb, a transznacionális fejlődési pályát követő területek feletti ellenőrzés terén az állam képességei erodálódnak, hatalma relatíve csökken, ami fokoz a nem állami szereplők fokozódó térnyerése, az állami szerepkört alapvetően meghatározó *politikai funkciókat* továbbra is az állam tölti be. Az állam az elsődleges szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak, amit alátámaszt a haderő, az anyagi és természeti erőforrások feletti ellenőrzési hatásköre, a makroszintű szabályozó képessége, valamint az, hogy a lakosságot közös célok támogatására ösztönzi és szervezi. A *de jure* nemzetközi rendszer mellett a gyakorlat is igazolja, hogy az állam átalakuló, de továbbra is elsődleges szerepet játszik a külpolitika kormányzásában.



Jegyzetek

- 1 *Külpolitikai magatartáson* azokat a viszonyokat értjük, amelyeket az államok egymással szemben érvényesítenek, ennek példái: szövetségek kötése, diplomáciai kapcsolatok létesítése vagy megszakítása; fegyveres erő bevetésével való fenyegetés; segély nyújtása vagy megtagadása; szavazás valamely nemzetközi szervezetben; kereskedelmi megállapodások kötése. A *külpolitikák* lényegében stratégiák, amelyek alapul szolgálnak az államok cselekvéseihez és fellépéseihez a nemzetközi szinten. A külpolitikák világosan értelmezik az állam vezetői által elhatározott célkitűzéseket, melyeket egy konkrét ország viszonylatában vagy egy nemzetközi helyzetben követnek; tartalmazzák továbbá azokat az általános eszközöket is, amelyekkel a politikusok szándékai szerint ezek a célok elérhetők. A kormányzat különböző ágazatai által nap mint nap meghozott döntések alapjául a külpolitikák megvalósításának célja szolgál. A külpolitikai magatartást meghatározó, talán az egyik leghíresebb dokumentum, az 1950. április 14-én Truman elnöksége időszakában kidolgozott 58 oldalas, szigorúan titkos NSC-68 (National Security Council Report 68) jelentés, amely paradigmaváltást eredményezett az amerikai külpolitikában, és mintegy 20 éven át meghatározta az amerikai kormány külpolitikáját a hidegháborúban.
- 2 Vö. Fukuyama Francis: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Budapest: Századvég Kiadó, 2005.
- 3 Vö. Robert A. Dahl: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1961. Dahl munkájában a New Haven városban (Connecticut állam) érvényesülő politikai hatalmat és képviselőket elemzi esettanulmány formájában. A munkát a huszadik század empirikus politikatudománya legnagyobb művének tekintik.

- 4 *Makrodöntések*: azok közül a fontos döntések közül, amelyeket egy kormánynak meg kell hoznia, némelyek olyan dolgokra vonatkoznak, mint a védelmi kiadások szintje, a nyújtandó külföldi segítyék típusa és nagysága, a hadsereg bevetése külföldön, a fegyverzet-ellenőrzési politika, a nemzetközi kereskedelmi politika, az energiabiztonság. A sokféle globális érdekekkel bíró országoknak Közép-Kelet-, Közép-Ázsia-, Latin-Amerika-, Balkán-politikájukról szintén döntéseket kell hozniuk. A külpolitikai döntések óriási tömegét a *mikrodöntések* vagy másképpen az adminisztratív döntések alkotják: nem feltétlenül váltanak ki meglepetést, és hosszas mérlegelést tesznek lehetővé, de ennek az ellenkezője is előfordulhat. Általánosságban a mikrodöntések olyan problémákat tükröznek, amelyek: 1. viszonylag szűk körűek; 2. fenyegetettségi szintje alacsony; 3. megoldásuk a kormányzati apparátus alacsonyabb szintjein történik. A kormányok által meghozott külpolitikai döntések zömét a mikrodöntések alkotják. *Válsághelyzetekben hozott döntések*: a külpolitikai döntések egy része a mikro- és a makrodöntések közé esik, meghozatalukra olyan helyzetekben kerül sor, amikor: 1. a belső vagy külső környezetben bekövetkezett változások nagyfokú fenyegetésekkel járnak, és potenciálisan súlyosbodhatnak; 2. rendkívül korlátozott idő áll rendelkezésre a döntések meghozatalához; és végül 3. a külpolitikai hatalom irányítói a legmagasabb szinten vesznek részt a döntéshozói folyamatban, rendszerint egy kis létszámú csoport keretében.
- 5 Vö. Kegley Charles, Jr.–Wittkopf Eugene R.: *World Politics. Trend and Transformation*. Eighth Edition. Bedford/St. Martin's, 2001. 17. o.
- 6 Huntington, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1998. 41. o.
- 7 Vö. Hilsman Roger: *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987. A koncentrikus körökön alapuló megközelítésmódját elsőként Hilsman vázolta fel az alábbi könyvében: Hilsman Roger: *To Move a Nation: the Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*. New York: Doubleday, 1964. Hilsman csupán három koncentrikus körben helyezte el a külpolitikai döntéshozatal szereplőit; ennek a megközelítésmódnak egy másik alkalmazását I. Baugh William H.: *United States Foreign Policy Making. Process, Problems, and Prospects*. Harcourt, Inc. 2000.
- 8 Végrehajtó hatalmon a törvények végrehajtásának funkcióját ellátó központi és helyi kormányzati, illetve közigazgatási szerveket és tevékenységeket értjük. A kormányzat elsősorban a politikai mérlegelést igénylő döntések meghozatalát, míg a közigazgatás leginkább a törvények és a kormányzati döntések egyedi ügyekben való végrehajtását jelenti, e két tevékenység között nem húzható éles határ. A közigazgatásban is szülehetnek normatív aktusok, másfelől a végrehajtási szervek kormányzati és közigazgatási feladatokat egyaránt elláthatnak. Vö. Mezey Barna–Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003. 516. o.
- 9 A tájékozott nyilvánosság 2001-ben tudta, hogy Silvio Berlusconi tölti be Olaszország miniszterelnöki posztját, de csak kevesen azonosították volna Carlo Ciampit Olaszország államfőjeként. Ennek ellenére, egy olyan személyiség, mint Ciampi, gyakorlati befolyással bírt a más országokkal fenntartott kapcsolatokra, és pártok feletti álláspontjával az államot szimbolizálta. Berlusconi a Világkereskedelmi Központ elleni támadás után tett megjegyzései a civilizációk közötti harcról sokakat arra indított, hogy felszólítsák az államfőt, az egész ország nevében nyilatkozzon erről a problémaköréről. Richard von Weizsäcker sikeres tevékenységet folytatott az NSZK államfőjeként, a demokratikus értékeket testesítette meg, egyértelművé tette honfitársai múltért viselt felelősségét.
- 10 A külügyi hatalom fogalma mindazoknak a jogköröknek az összességét jelenti, amelyek egy államnak a külállamokkal és más nemzetközi jogalanyokkal fenntartott közvetlen kapcsolatainak alakítására vonatkoznak. A külügyi hatalom gyakorlásának megosztása a demokratikus országok alkotmányai alapján többnyire a következő módon alakul: a nemzetközi szerződésalkötések joga a parlament, a kormány és az államfő között oszlik meg; az aktív és passzív követküldési jog az államfő feladatkörebe tartozik; a hadüzenet és a békekötés joga a parlamenté; a külpolitika gyakorlati irányítását a végrehajtó hatalom végzi. Vö. Hargitai József: *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga*. Budapest: Aula kiadó, 2005. 28–40. o.

- 11 „19. fejezet. Politika az Egyesült Államokban”. In: *Összehasonlító politológia* (Szerk. Gabriel A. Almond–G. Bingham Powell, Jr.–Kaare Strøm–Russel J. Dalton. Budapest: Osiris Kiadó, 2006. 988–1047. o.
- 12 Vö. *Meyers v. United States*. <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52>.
- 13 Hamilton Alexander–Madison James–Jay John: *A föderalista*. Budapest: Európa Könyvkiadó, 1998. 381. o.
- 14 Neustadt Richard E.: *Presidential Power and the Modern Presidents*. 5th ed. New York: Free Press, 1990.
- 15 Graubard Stephen: *The Presidents*. Penguin Books. 2004.
- 16 Terjedelmi okokból nem vizsgálhatjuk az elnök/miniszterelnök/kancellár köré kiépített hivatali szervezetek szerepét a külpolitikai folyamatban, bár tagadhatatlan, hogy a Fehér Ház, az Élysée-palota, a Kancellári Hivatal vagy a Kreml bürokratikus szervezetei számottevő hatást gyakorolnak a politikai döntéshozatalra.
- 17 Az elnök az Egyesült Államok szárazföldi haderejének, hajóhadának és az egyes államok Nemzeti Gárdájának főparancsnoka, amikor az utóbbiakat az Egyesült Államok tényleges szolgálatában alkalmazják; joga van a szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján nemzetközi szerződések kötésére, feltéve, ha a jelen levő szenátorok kétharmada ahhoz hozzájárul; kijelöli a szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján a nagyköveteket, követeket, konzulokat.
- 18 Ambrose Stephen E.–Brinkley Douglas G.: *Rise to Globalism. American Foreign Policy since 1938*. Penguin Books. 1997.
- 19 Vö. *Totten v. U S*, 92 U.S. 105 (1875): <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=92&invol=105>.
- 20 Vö. *United States v. Reynolds* ügy. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=345&invol=1>.
- 21 Schlesinger Arthur: *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin. 1977.
- 22 Warren Christopher: „Ceasefire between the Branches: A Compact in Foreign Affairs?” *Foreign Affairs*, 60. (Summer) 1982. 999. o.; <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=4&hid=102&sid=f497a6ea-112d-4ad7-8c0a-3e80ae7270f7%40sessionmgr107>.
- 23 Corwin Edward S.: *The President: Office and Powers, 1787–1957*, 4th rev. ed. New York: New York University Press, 1957. 171. o.
- 24 Vö. Ádám Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest: Corvina, 2007.; „9. fejezet. Politika Franciaországban”. In: *Összehasonlító politológia* (Szerk. Gabriel A. Almond–G. Bingham Powell, Jr.–Kaare Strøm–Russel J. Dalton. Budapest: Osiris Kiadó, 2006. 290–359. o.
- 25 Franciaország nemzeti EU-koordinációs rendszerére, mint a külpolitika kormányzásának egyik elemére vonatkozóan: Vö. *Európai Közjog és Politika* (szerk. Kende Tamás–Szűcs Tamás). Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 105–110. o.
- 26 „12. fejezet. Politika Oroszországban”. In: *Összehasonlító politológia* (Szerk. Gabriel A. Almond–G. Bingham Powell, Jr.–Kaare Strøm–Russel J. Dalton. Budapest: Osiris Kiadó, 2006. 499–563. o.
- 27 Jevgenyij Primakov orosz külügyminiszter az általa betöltött különböző állami posztoknak köszönhetően több mint harminc éve ismerte Szaddám Huszeint, ezért mindig felajánlhatta jószolgálatait válsághelyzetekben.
- 28 Vö. Trenin Dmitri–Bobo Lo: *The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making*. <http://www.carnegie.ru/en/pubs/books/72647.htm>.
- 29 Finer Herman: „Government of Greater European Powers. A Comparative Study of the Governments and Political Culture of Great Britain, France, Germany, and the Soviet Union”. London: Methuen and Co. Ltd. 1956. 104. o. In: Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest: Osiris Kiadó, 2006. 595. o.
- 30 „8. fejezet. Politika Nagy-Britanniában”. In: *Összehasonlító politológia* (Szerk. Gabriel A. Almond–G. Bingham Powell, Jr.–Kaare Strøm–Russel J. Dalton. Budapest: Osiris Kiadó, 2006. 221–289. o.

- 31 Gaynor Johnson: „*The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century*”. *Contemporary British History*, Vol. 18. No. 3. Autumn 2004. 1–12. o.
- 32 A brit Titkos Tanács (Privy Council) szintén egy formális testület. 1914. augusztus 4-én összeült, hogy háborút üzenjen Németországnak a király, egy miniszter és két udvari tisztviselő jelenlétében. A. J. P. Taylor: *English History 1914–1945*. Oxford: Oxford University Press, 1965, 2. o.
- 33 Kennedy Paul: *The Realities behind Diplomacy. Background Influences on British External Policy, 1865–1980*. Fontana Press. 1985
- 34 Hill az 1938 és 1941 közötti brit külpolitikai döntéshozatalt vizsgálta hat mini esettanulmány keretei között, s arra a következtetésre jutott, hogy nincs ok feltételezni, hogy egy szűk kör strukturálisan túlsúlyba került a külpolitikai tevékenység alakításában; ugyanígy hamis az ellenkező álláspont is, azt feltételezni, hogy a kabinet képes volt minden jelentős döntést befolyásolni, még ha a miniszterelnök és a külügyminiszter élvezett is bizonyos időszakos hatalmat. Vö. Hill Christopher: *Cabinet Decisions in Foreign Policy: the British Experience, September 1938–June 1941*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- 35 Hennessy Peter: *The Prime Minister. The Office and Its Holders Since 1945*. London: Penguin, 2001.
- 36 *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies* (szerk. Poguntke Thomas–Paul Webb). Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.
- 37 Vö. Ludger Helms: „The Presidentialization of Political Leadership: British Notions and German Observations”. *The Political Quarterly* 76. (3), 2005. 430–438. o.
- 38 Heffernan R.–Webb, P.: „The British Prime Minister: Much More Than »First Among Equals«.” In: *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies* (szerk. Poguntke Thomas–Paul Webb). Oxford: Oxford Univ. Press, 2005. 26–62. o.
- 39 Nagy-Britannia kabinetrendszerének és albizottságainak túltengő rendszere hagyományosan a legszigorúbb titoktartás mellett működik, és inkább megállapodásokon, mint szigorú szabályokon alapul. Ebből következően a kabinet különbözőképpen viselkedik a különböző miniszterelnökök alatt, és a kívülállók számára nehéz megbízható információkat szerezni arról, hogyan és milyen specifikus döntések meghozatalára került sor.
- 40 Nagy-Britannia nemzeti EU-koordinációs rendszerére, mint a külpolitika kormányzásának egyik elemére vonatkozóan: Vö. *Európai Közjog és politika* (szerk. Kende Tamás–Szűcs Tamás). Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 130–133. o.
- 41 Csoportszellem (*group thinking*): a döntéshozó csoportok egyes tagjainak azon hajlama, hogy a konszenzus elérése érdekében inkább elnyomják ellenvéleményüket; ez helytelen döntéshozatalt és hibás döntéseket eredményezhet.
- 42 The Blair Effect: the Blair Government 1997–2001 (szerk. Seldon Anthony). London: Little, Brown, 2001. 37. o.; valamint Peter Hennessy: *The Prime Minister: the Office and its Holders since 1945*. Harmondsworth: Allen Lane. The Penguin Press, 2000, 476–523. o.
- 43 A „denokrácia” szó nem elírás, az angol „den” szó jelentése: barlang, titkos búvóhely; dolgozószoba, dohányzó, „odú”. Vö. Williams Paul: „Who’s Making UK Foreign Policy?” *International Affairs*, 80. (5), 2004. 909–929. o.
- 44 Ugyanebből a célból hasonló bizottságot hozott létre George W. Bush a 2004 februárjában aláírt 13328 számú elnöki rendelettel. The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Report to the President, March 31, 2005. <http://www.wmd.gov/report/>.
- 45 Vö. Butler-jelentés: <http://www.butlerreview.org.uk/report/report.pdf>. A jelentésben a vizsgálatot végző személyek aggodalmukat fejezték ki a kormányzati eljárások „informális” jellegével kapcsolatban, ami csökkentette „a tájékozott kollektív politikai bölcsesség hatókörét” – ez nem más, mint a kabinet döntéshozatalára való célzás.
Hutton-jelentés: <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/transcripts/hearing-trans17.htm>.
- 46 *Germany’s New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World* (szerk. Eberwein Wolf-Dieter–Karl Kaiser). Palgrave Macmillan, 2001.

- 47 Vö. Ludger Helms: „The Presidentialization of Political Leadership: British Notions and German Observations”. *The Political Quarterly* 76. (3), 2005. 430–438. o.; Ludger Helms: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.; Poguntke Thomas: „A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany”. In: *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies* (szerk. Poguntke Thomas–Paul Webb). Oxford: Oxford Univ. Press, March 2005. 63–88. (26) o.
- 48 Németország nemzeti EU-koordinációs rendszerére mint a külpolitika kormányzásának egyik elemére vonatkozóan: vö. *Európai Közjog és politika* (szerk. Kende Tamás–Szűcs Tamás). Budapest: Osiris Kiadó, 2005. 99–102. o.
- 49 A „foreign policy executive” fogalmát Hill vezette be. Vö. Christopher Hill: *Cabinet Decisions in Foreign Policy: the British Experience, September 1938–June 1941*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, xviii és 224–47. o.
- 50 A hidegháború időszakának vége felé a csúcstalálkozók viszonylagos ritkasága vezetett a „temetkezési diplomáciához”, azaz a világpolitika jelentős személyiségeinek temetésén való részvétel során folytatott diplomáciai érintkezésekhez. Vö. Geoffrey Berridge: „Diplomacy after death: the rise of the working funeral”. *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 4. No. 2. July 1993. 217–34. o.; valamint „Funeral summits.” In: *Diplomacy in the Highest Level* (szerk. David H. Dunn). London: Macmillan, 1996. 106–117. o.; Hans-Dietrich Genscher: *Rebuilding a House Divided: a Memoir by the Architect of Germany's Reunification*. New York: Broadway, 1998. 174–175. o., 206. o.
- 51 Vö. *United States v. Nixon*. <http://allsupremecourtcases.com/united-states-v-nixon>.
- 52 Attlee Report of 1957, file PREM 11/2351 in the Public Record Office, Kew, UK. Idézi: Hill Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2003. 320. o. Arról, hogy egy külügyminiszter miként küzdött meg a túlterheléssel rendszeres, csoportos találkozók diszkrét megszervezésével francia, amerikai és brit kollégáival, vö: Hans-Dietrich Genscher: *Rebuilding a House Divided: a Memoir by the Architect of Germany's Reunification*. New York: Broadway, 1998. 116. o.; Robin Cook zsúfolt naplójának egy részletét közli Kevin Theakston: „The Changing Role of the British Foreign Secretary”. In: *British Foreign Secretaries Since 1974 (British and Foreign and Colonial Policy)* (szerk. Kevin Theakston). Routledge, 2004.
- 53 Hill Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2003.
- 54 Geisel tábornok, brazil állam- és kormányfő (1974–1979) irányította a teljes külpolitikai folyamatot, annak ellenére, hogy rendszerint a külügyminisztérium (a Palácio do Itamaraty) lépett fel kezdeményezésekkel.
- 55 Edinburghban, ahol eltemették, sírkövén az alábbi felirat olvasható: „Talán nem sikerült megállítanom a háborút, de megvédtem a parlament azon jogát, hogy a háború kérdésében döntsön.”
- 56 Preston Paul–Smyth Denis: *Spain, the EEC and NATO*. Chatam House Papers 22. London: Royal Institute of International Affairs and Routledge and Kegan Paul, 1984. 76–8. o.
- 57 Vö. Keith Middlemas: *Diplomacy of Illusion: the British Government and Germany, 1937–39*. London: Weidenfield and Nicholson, 1972. 151–154. o.
- 58 Howe Geoffrey: *Conflict of Loyalty*. London: Macmillan, 1994, 581–676. o.
- 59 Smith Martin J.: „The Core Executive and the Resignation of Mrs Thatcher”. *Public Administration*, 1994. 72. (3), 341–363. o.
- 60 A kormány szinonimájaként gyakran használt angol eredetű kabinet szó eredetileg valamelyest szűkebb értelmű: a kabinetbe csak a kormányfő és az egyes tárcák miniszterei tartoznak bele. Míg az államtitkárok és egyéb magas rangú kormánytisztviselők – bár rendszerint a kormány tagjai – nak számítanak – nem tagjai a kabinetnek. A brit kabinet az egyes minisztériumok hivatalosan „államtitkár” (secretary of state) címet viselő vezetőinek, a minisztereknek a bizottsága, élén a miniszterelnökkel. A kabinet tagjai csak parlamenti képviselők közül kerülhetnek ki, akik saját minisztériumuk tevékenységéért személyes felelősséget viselnek, a kormánypolitika egészéért pedig a miniszterelnök és kormánya közösen felel.
- 61 *Prime Minister, Cabinet and Core Executive* (szerk. Rhodes R. A. W.–Dunleavy Patrick). New York: St. Martin's Press, 1995. 11–37. o.

- 62 A jelenleg működő, kül- és biztonságpolitikai, védelempolitikai kérdésekkel foglalkozó Védelmi Tanács (Conseil de Défense) rendszeres ülésein az államfő, a miniszterelnök, a külügyminiszter, a védelmi miniszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a fegyveres erők vezérkarának főparancsnoka, a három fegyvernem vezérkarának főtisztjei, valamint az államfő hivatalának vezetője és a fegyveres erők főtitkára vesznek részt.
- 63 Shlaim Avi–Jones Peter–Salisbury Keith: *British Foreign Secretaries since 1945*. Newton Abbot: David and Charles, 1977. 20–22. o.; valamint Evelyn Shuckburgh: *Descent to Suez: Diaries 1951–56*. London: Weidenfield and Nicholson, 1986. 28., 41., 74–78. o.
- 64 „Teljesen egyértelmű számomra, hogy a kormányomban szolgáló miniszterek semmibe vesznek engem” – jelentette ki Botha. http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/s_africa/stories/botha0889.htm.
- 65 Edström Bert: *Japan's Evolving Foreign Policy Doctrine: from Yoshida to Miyazawa*. Basingstoke: Macmillan, 1999. 19–30. o.
- 66 Hastings Max–Simon Jenkins: *The Battle for the Falklands*. London: Pan, 1983. 378–379. o.
- 67 Porch Douglas: *The French Secret Services: from the Dreyfus Affair to the Gulf War*. London: Macmillan, 1996. 465–467. és 494–495. o.
- 68 A rendszer hatékonyságának előfeltétele az elnök hatáskörének az érvényesülése; hogy ez miként történik, kizárólag az elnöktől függ. Az első modellben („elnöki rendszer”) az elnök személyesen kiveszi részét a külpolitikai stratégiák kidolgozásában és megvalósításában: ezt a vezetői stílust Kennedy, Nixon és Carter alkalmazta. A második modell tulajdonképpen egy „titkársági rendszer”, amelyben az elnök tartózkodik az amerikai külpolitika napi igazgatásától, amit átad határozott külügyminiszterének, és saját szerepét csupán az általános stratégiai irány kialakítására korlátozza, amelyet a politika majd megvalósít – ezt a stratégiát Truman, Eisenhower, Johnson és Ford alkalmazták. Reagan egyik kategóriába sem illett bele, ő sokkal inkább a külügyek terén ceremonális elnök volt. Mindkét Bush az elnöki igazgatás rendszerét alkalmazta, a külpolitika irányítása szilárdan a Fehér Házban összpontosult.
- 69 Az NSC személyi állománya a külpolitikai döntéshozói folyamatban az alábbi feladatokat végzi: 1. *Adminisztráció*: az ügyiratok időben történő előkészítése, másolása, szétosztása. Jóllehet ez hagyományos irodai tevékenység, ám gondoljunk bele, hogy a hivatalos ügyiratforgalom menedzselése lényegében az NSC által feldolgozott politikai gondolatok, elgondolások kezelését jelenti; az ülésekről emlékeztetők és összefoglalók készítése, a napirend előkészítése. A nemzetbiztonsági tanácsadó az NSC apparátusára támaszkodva meghatározza, milyen témák kerülhetnek az elnök és az NSC elé megvitatásra. 2. *A politika koordinálása és integrálása*: A koordinálás az információcsere igazgatását jelenti, amelyben az NSC apparátusa tárcaközi csatornaként, a politikai elképzelések becsületes brókereként működik közre, s biztosítja, hogy a nem népszerű alternatívák is szerepeljenek a megvitatandó témák között. Az apparátusnak kell eldöntenie, hogy mennyi tárcaközi egyeztetést szabad egy kérdéskörre fordítani. A túlzott mértékű koordináció növeli az esélyét annak, hogy az érzékeny és minősített anyagok kiszivároghatnak. A politika integrálásának lényege az, hogy az eltérő és gyakran konfliktusos álláspontokat egyetlen rövid dokumentumban összefoglalják, ami igen lényeges, ha az NSC-ben zajló folyamat célja az elnöki döntéshozatal elősegítése. Azok a kérdéskörök, amelyek alacsonyabb tárcaközi szinteken megoldhatók, sohasem kerülnek az elnök elé. A konfliktusos álláspontok, amennyire csak tisztességes és lehetséges, összefoglalásra kerülnek, aminek eredménye egy egy-két oldalas dokumentum. Ez minden, amire majd az elnök időt fordít és amelyet tanulmányoz. 3. *A politika felügyelete és folyamatos monitoring*: ez a tevékenység biztosítja, hogy az elhatározott politikákat végrehajtsák az érintett kormányhivatalok, nem operatív irányítást tételez fel. A monitoring a visszacsatolási információk felhasználását jelenti. El kell döntenie a politikával kapcsolatos vitákat, amelyek lényege az, hogy tulajdonképpen mit is jelent az adott politikai döntés és miként szükséges végrehajtani. 4. *Válságkezelés*: az NSC gyorsan képes reagálni válsághelyzetekre, rutinszerűen kezeli a kormányzerveket az elnök megbízásából, „rövidre zárja” a minisztériumok irányítási csatornáit, a kormányzat legmagasabb szintjein érintkezhet, egyúttal kívül marad a nyilvánosság érdeklődési körén. Az elnök számára természetes, hogy az NSC-n belül hozzon létre válságkezelő csoportot,

- amely felhasználja a szükséges szakértelmet az egész kormányzaton belül, összegzi és előterjeszti a cselekvési alternatívákat. Válsághelyzetekben fokozódik a döntéshozatal centralizálása, ami növeli az NSC apparátusának hatalmát a szövetségi bürokrácia felett, ennél fogva előmozdíthatja az elhatározott politikák megvalósítását. 5. *A politika megszövegezése*: Ez az a cél, amelynek elérésére az NSC személyi állományának minden tagja végső soron törekszik, ám ez a funkció váltja ki a legnagyobb kritikát a kormányzat más tagjaiból, kiváltképp a végrehajtó hatalom minisztériumaiban, amelyek úgy vélik, hogy éppenséggel az ő feladatuk a külpolitika alakítása. Ebben a tekintetben sok függ az elnök munkastílusától. 6. *A politika pártfogolása*: Azok, akik ellenzik, hogy az NSC apparátusa részt vegyen a külpolitika alakításában, még inkább ellenzik, hogy javaslataik formális elfogadásának is ő legyen a pártfogója. 7. *A politika megvalósítása*: Ez sohasem volt az NSC funkciója, mindazonáltal Reagan elnöksége idején elmozdulás történt ebben az irányban az Irán-kontra-ügyben.
- 70 Rothkopf David: *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. New York: Public Affairs, 2005.
- 71 Vö. Excerpts from the Tower Commission's Report. <http://www.presidency.ucsb.edu/PS157/assignment%20files%20public/tower%20excerpts.htm>.
- 72 Powell Colin–Joseph E. Perisco: *My American Journey: An Autobiography*. New York: Random House, 1995. 352. o.
- 73 A Forum on the Role of the National Security Adviser, cosponsored by the Woodrow Wilson International Center for Scholars and the James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, Washington, D. C. April 12. 2001. 3. o.
- 74 Crabb Cecil C.–Kevin Mulcahy: *American National Security: A Presidential Perspective*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1991. 177. o.
- 75 Schott Stevens Paul: „The National Security Council: Past and Prologue”, *Strategic Review*, 17/1. (Winter 1989), 55–62. o.
- 76 Erre egy informális, rendszerint szombatoként megtartott heti értekezlet keretében kerül sor, amelyen részt vesz a miniszterelnök, a külügyminiszter, a védelmi, a pénzügyminiszter, az Elnöki Adminisztráció vezetője, a belső és a külföldi hírszerzés igazgatói.
- 77 Barry Rubin: *Secrets of State: the State Department and the Struggle over US Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1985. 194–196. o.
- 78 Carter Jimmy: *Keeping Faith: Memoirs of a President*. New York: Bantam, 53. o.
- 79 Gelb Leslie: „Why Not the State Department?”. In: *Perspectives on American Foreign Policy* (szerk. Charles Kegley–Eugene R. Wittkopf). Chapter 18. 282–298. o. New York: St. Martin's Press. 1983. 286. o.
- 80 Számos külügyi szakember azzal érvel, hogy a külképviseltek ne végezzenek elemzéseket, csak szerezzék meg és továbbítsák az információkat. Ezt a szemléletet körülbelül ahhoz lehetne hasonlítani, amikor egyes országok feldolgozatlanul eladják az olajat, a gázt és egyéb ásványi vagyonukat, holott magasabb feldolgozottság (hozzáadott érték) esetén lényegesen jövedelmezőbb módon értékesíthetnék végtermékeiket a világpiacon. Vajon többet jelent-e a kontextusba helyezett és értékelt információ az egyszerű adathal? Arról nem is beszélve, hogy – a politikai vezetők szándékaira vonatkozó információk kivételével – az internet az országspecifikus adatok dinamikus tárházát biztosítja bárhol és bármikor.
- 81 Balladur kormányában nyolc volt „*énarque*”-os vett részt, köztük maga a miniszterelnök.
- 82 Vö. Kiss J. László: „A »külpolitika vége?«, avagy a »világpolitika privatizálódása« – a külpolitika-elemélet változásai”. In: Kiss J. László: *Globalizálódás és külpolitika*. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. 99–153. o.
- 83 Vö. Kiss J. László (2003) *i. m.* 129. o.
- 84 Nicolson, Sir Harold: *Diplomacy*. Washington DC: Institute for the Study of Diplomacy, 1939.
- 85 Smith Gordon S.: *Reinventing Diplomacy: A Virtual Necessity*. Paper Presented at the International Studies Association Conference, *Virtual Diplomacy: A Revolution in Diplomatic Affairs* (18 February 1999), <http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/gsmithISA99.html>

- 86 Bull Hedley: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977.
- 87 Kissinger Henry: *Diplomacy*. London: Simon and Schuster, 1994. 9. o.
- 88 Destremau Bernard: *Quai d'Orsay. Derrière la façade*. Paris: 1994. 217. o.
- 89 Ennek példája az 1905 és 1914 között folytatott brit–francia katonai tárgyalások, amelyek következményeként a két ország között automatikus katonai szövetség jött létre.
- 90 A Kennedy-kormány politikai Achilles-sarka Kuba volt. A kudarcot szenvedett inváziós kísérlet súlyos belpolitikai kétségeket vetett fel Kennedy ítélőképességét, tanácsadóinak bölcsességét és tanácsaik minőségét illetően. A kudarcból Kennedy azt a következtetést vonta le, hogy „sohasem támaszkodjon szakértőkre”. Vö. Schlesinger Arthur M.: *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin, 1965.
- 91 Vö. Williams Paul: „Who's Making UK Foreign Policy?” *International Affairs*, 80. (5), 2004. 909–929. o.
- 92 Hibbert Reginald: „Intelligence and Policy”. *Intelligence and National Security*, Vol. 5. No. 1. January 1990. 10–28., 126. o.
- 93 Vö. Andrew Christopher: *For the President's Eyes Only. Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. HarperCollinsPublishers, 1995.
- 94 Shlaim Avi: „Failures in the National Intelligence Estimate: the Case of the Yom Kippur War”. *World Politics*, Vol. 28. No. 3. April 1976. 348–380. o.
- 95 Vö. Lindström Gustav (with Giovanni Gasparini): *The Galileo Satellite System and its Security Implications*. Occasional Paper 44. Paris European Institute for Security Studies. 2003 April. <http://www.iss-eu.org/occasion/occ44.pdf>.
- 96 Vö. *Shift or Rift: Assessing US-EU Relations after Iraq* (szerk. Lindström Gustav). Paris European Institute for Security Studies. 2003. <http://www.iss-eu.org/chailot/bk2003.pdf>.
- 97 Vö. Müller-Wille Björn: *For our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*. Occasional Paper 50. Paris European Institute for Security Studies. 2004 January. <http://www.iss-eu.org/occasion/occ50.pdf>.
- 98 Kissinger Henry: *Diplomacy*. London: Simon and Schuster, 1994. 797. o.
- 99 Vö. Jenei György: *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest: Századvég Kiadó, 2005. 179–182. o.
- 100 Vö. Kiss J. László: „Korlátozott szuverenitás és integráció. A német EU-rópa-politika történelmi gyökerei és mai dilemmái”. In: *A tizenötök Európai* (szerk. Kiss J. László). 93. o.
- 101 Vö. Grimmett Richard F.: *Foreign Policy Roles of the President and Congress*. CRS Report to Congress. June 1. 1999. <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/pres/fpolicy.htm>.
- 102 Wilson elnök 1919. július 10-én terjesztette a szenátus elé a 264 oldalas szerződést, jelezve, hogy semmilyen fenntartást a szerződéshez nem fogad el. Bár a többség végül a szerződés mellett szavazott, a szükséges kétharmados többséget azonban mégsem sikerült biztosítani.
- 103 Vö. *Researching Executive Agreements*. <http://www.loc.gov/rr/law/speakernotes.htm>.
- 104 Vö. *United States v. Belmont*, 301 U.S. 324 (1939). http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0301_0324_ZO.html; *Unites States v. Pink*, 315 U.S. 203 (1942). http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0315_0203_ZS.html.
- 105 Vö: Bricker-féle módosítástervezet. <http://www.ohiohistorycentral.org/entry.php?rec=1398>.
- 106 Vö. U. S. Code on International Treaties, 1 USC 112b. <http://www.state.gov/g/oes/rls/rpts/175/1447.htm>.
- 107 Vö. Prize Cases. http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0067_0635_ZD.html.
- 108 Az USA által a történelme során vívott több mint 125 háború közül mindössze öt esetben – a brit-amerikai (1812–1814), a mexikói-amerikai (1847), a spanyol-amerikai (1898) háborúban, valamint az első és a második világháborúban – intézett hadüzenetet a kongresszus az ellenséges államoknak.
- 109 Tonkini-öböli határozat (Tonkin Gulf Resolution): a kongresszus által Johnson elnök javaslatára 1964 augusztus 7-én elfogadott közös határozat, amely megnyitotta az utat a közvetlen amerikai beavatkozás előtt Vietnamban; a kongresszus 1971-ben visszavonta (Repeal of Tonkin Gulf Resolution. Pub. L. No. 91-672, 84 Stat. 2055 (1971).
Vö. <http://www.law.berkeley.edu/faculty/yooj/courses/forrel/reserve/Tonkin.htm>

- 110 Az 1969-ben elfogadott National Commitments határozatnak megfelelően, mindazon esetekben, amikor az elnök az amerikai fegyveres erők hadüzenet nélküli külföldi bevetéséről dönt, meg kell szereznie a kongresszus hozzájárulását. Vö. <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/i/20703.htm>.
- 111 Vö. Tonkin Gulf Resolution Pub. L. No. 88–408, 78 Stat. 384 (1964).
<http://www.law.berkeley.edu/faculty/yooj/courses/forrel/reserve/Tonkin.htm>.
- 112 Vö. Congressional Restrictions on U.S. Military Operations in Vietnam, Cambodia, Laos, Somalia, and Kosovo: Funding and Non-Funding Approaches. CRS Report for Congress. January 16, 2007. Amy Belasco Specialist in U.S. Defense Budget Foreign Affairs, Defense, and Trade Lynn J. Cunningham and Hannah Fischer Information Professionals Knowledge Services Division Larry A. Niksch Specialist in Asian Affairs Foreign Affairs, Defense, and Trade.
<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33803.pdf>.
- 113 Vö. The War Powers Act of 1973. <http://www.thecre.com/fedlaw/legal22/warpow.htm>.
- 114 Az egyetértő határozat (*concurrent resolution*) a kongresszus véleménynyilvánításának eszköze különféle kül- és belpolitikai kérdésekben, mindkét Háznak el kell fogadnia, a két Ház egyetértését, közös fellépését fejezi ki; nem bír törvényerővel.
- 115 Vö. U.S. Supreme Court *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983) 462 U.S. 919 *Immigration and Naturalization Service v. Chadha et al. Appeal from the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit No. 80–1832*.
<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=462&invol=919>.
- 116 Vö. The Boland Amendment: <http://www.milnet.com/boland.htm>.
- 117 Vö. *The War Powers Resolution: After Thirty Years*. RL32267. CRS Report for Congress. March 11, 2004. Richard F. Grimmett. Specialist in National Defense. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division.: <http://www.fas.org/man/crs/RL32267.html>.
- 118 Holmes Jack E.–Elder, Robert E., Jr.: *The Mood/Interest Theory of American Foreign Policy*. Lexington: University of Kentucky Press, 1985.
- 119 Ezek a bizottságok azonban ma már nem olyan ismertek, mint a William Fulbright arkansasi szenátor által vezetett külkapcsolatok bizottsága az 1960-as években a vietnami háború okozta belpolitikai viharok idején vagy a Sam Nunn georgiai szenátor vezette bizottság az 1980-as és az 1990-es években a biztonságpolitikai kérdésekben. Túlságosan gyakorta ezeket a bizottságokat tiszteletre méltó személyiségek klubjaként fogták fel, akiket kielégít a rendszeres véleménycsera a külügyminiszterrel anélkül, hogy azt állítanák, közvetlen ellenőrzést gyakorolnak és befolyásolják a kormány stratégiáját. Bár a kongresszus külkapcsolatok bizottságai ma kevésbé állnak a közvélemény érdeklődésének előterében, más bizottságokkal együtt – költségvetési, kereskedelmi, fegyveres szolgáltatások, hírszerzés – folyamatosan könyörtelen nyomást gyakorolnak a Fehér Hátra, amely tisztában van azzal, hogy ha a kormány intézkedéseit el akarja fogadtatni, akkor számottevő politikai erőfeszítéseket és bizonyos engedményeket kell tennie.
- 120 A „külső” és a „belső” közötti határzóna, amit gyakran az „intermestic” (*international+domestic*) fogalommal jelölnek, ma már széles körű és elmosódott. Az „intermestic” fogalmát Lincoln Bloomfield alkalmazta először. Vö. Lincoln Bloomfield: *The Foreign Policy Process: a Modern Primer*. New York: Prentice Hall, 1982.
- 121 Keller Krisztina: Az újraegyesült Németország növekvő nemzetközi biztonságpolitikai szerepvállalása, a Bundeswehr „out-of area” bevetéseinek tükrében. Ph.D-értekezés. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2002.
http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/keller_krisztina.pdf
- 122 Vö. The Judiciary and Presidential Power in Foreign Affairs: A Critique:
http://law.richmond.edu/rjolpi/Issues_Archived/1996_Fall_American_Presidency/ADLER.htm.
- 123 Vö. The Iran-Contra Affair 20 Years On. Documents Spotlight Role of Reagan, Top Aides: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB210/index.htm>.
- 124 Fischer Louis: Foreign Policy Powers and Congress. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 499. September 1988, 152. o.

- 125 Wachtel Howard A.: Revisiting *Goldwater v. Carter*: The Executive's Right to Rescind Treaties In Light of President Bush's 2002 Termination of the ABM Treaty. <http://www.princeton.edu/~jpia/pdf2005/Chapter%203%20Wachtel.pdf>; *Goldwater v. Carter*, 617 F.2d 697 [D.C.Cir.] [en blanc] <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=444&invol=996>.
- 126 Vö. *New York Times Co. v. United States*; *New York Times Co. v. U.S.*: <http://www.answers.com/topic/new-york-times-co-v-united-states?cat=biz-fin>.
- 127 Az Európai Tanács által 1991 decemberében elfogadott Szociálpolitikai jegyzőkönyv (*Social Policy Protocol*) beépült a maastrichti szerződésbe és minden tagállamban érvényesül Nagy-Britannia kivételével.
- 128 Svájc az EEA ratifikálását 50,3 százalék „igen”, 49,7 százalék „nem” arányban utasította el. Kétségtelen, hogy Svájc referendum nélkül nem léphetne be az EU-ba. Megjegyezzük, hogy 1985-ben a szavazók 75 százaléka, mind a 26 kanton ellenezte Svájc ENSZ-tagságát, 2002-ben már elfogadta.
- 129 Az 1994 novemberében tartott népszavazáson Norvégia 52,2 százalék „igen” és 47,8 százalék „nem” arányban elutasította az EU-tagságot.
- 130 A maastrichti szerződés ratifikálásáról rendezett dániai referendumon 1992 júniusában a nép 50,7 százaléka „igen”-nel, 49,3 százaléka „nem”-mel szavazott, majd „engedmények” után 1993 májusában egy második szavazáson ez az arány 56,8 százalékra, illetve 43,2 százalékra változott. 1992 szeptemberében az ugyanezen kérdésben a Mitterrand döntése alapján Franciaországban megrendezett népszavazás eredménye 51,05 százalék „igen”, 48,95 százalék „nem” volt, jóllehet kényelmes megerősítésre és arra számított a kormány, ezzel növekszik belpolitikai autoritása. 2000-ben a dánok, 2003-ban pedig a svédek referendumon utasították el az egységes valutarendszerhez való csatlakozást.
- 131 Franciaországban a referendumon a szavazók 54,9 százaléka (69,7 százalékos részvétel mellett), Hollandiában pedig 61,7 százaléka (63 százalékos részvétellel) elutasította az alkotmányos szerződés ratifikálását.
- 132 Vö. Keohane Robert O.–Joseph S. Nye, Jr.: *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, 1972.
- 133 Vö. Haas, Peter M.: „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization*, 46. 1992.
- 134 Vö. Hill Christopher: *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2003. 203–208. o.