

A BELPOLITIKAI TÖRÉSVONALAK HATÁSA HARMINC ÉV SZLOVÁK KÜLPOLITIKÁJÁRA (1993-2023)

Holányi Ákos

egyetemi tanársegéd, doktorandusz

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ÁNTK Európa-tanulmányok Tanszék és Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

tudományos segédmunkatárs

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Kutatóintézet

ORCID 0000-0002-2267-6306

Dol:

10.15170/PSK.2025.06.02.05

Beküldve: 2025.08.03.

Elfogadva: 2025.11.03.

Publikálva: 2025.12.14.

Hivatkozás:

Holányi, Ákos (2025): A belpolitikai törésvonalak hatása harminc év szlovák külpolitikájára (1993-2023). *Pólusok*, 6(2), 74–94.

Egyéb információk:

A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium EKÖP-24-4-21-es kódszámú Egyetemi Kutatói Ösztöndíj Program – A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

 CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

Az államok külpolitikája számos bel- és külpolitikai tényező együttes hatásának eredménye. A jelen tanulmány a szakirodalomban elsőként elemzi Szlovákia külpolitikáját formáló belpolitikai törésvonalakat a külpolitika-elemzés szempontjai szerint. Angol, cseh és szlovák nyelvű szakirodalmi források alapján megállapítja, hogy 1993 és 2023 között a szlovák külpolitika központi törésvonala az elkötelezett nyugatosok és az oroszbarát erők közötti ellentét volt. Ennek következménye egyrészt a kettős beszéd volt, amikor a különböző külpolitikai szempontból vezető tisztviselők (pl. köztársasági elnök, miniszterelnök, külügyminiszter) egymásnak ellentmondó irányvonalat követtek, másrészt pedig egy gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező külügyi apparátus kifejlődése lett.

Kulcsszavak: kormány-ellenzék konfliktus, koalíciós politika, külpolitika, pártpolitika, Szlovákia

Bevezetés

A Szlovák Köztársaság Magyarország egyik kiemelt nemzetközi partnere. Szlovákia közvetlen szomszédunk, partnerünk több regionális szervezetben (Visegrádi Csoport, Közép-európai Védelmi Együttműködés, Salzburgi Fórum stb.), és otthont ad a második legjelentősebb őshonos magyar nemzeti kisebbségnek. Ennek ellenére a magyar politológia máig adós a szlovák külpolitika trendjeinek átfogó elemzésével. A hazai szakirodalom elsősorban a V4-k lencséjén keresztül vizsgálta Szlovákia nemzetközi érdekeit és tevékenységét, olyan területekre összpontosítva, mint az Afrika-politika (Besenyő, 2020), energiabiztonság (Török V., 2022), a fejlesztéspolitika (Szent-Iványi & Lightfoot, 2015), az európai uniós migrációs

politika (Juhász, 2018), a Nyugat-Balkán-politika (Tóth, 2015) és a védelempolitika (Csiki Varga, 2023). Korábbi tanulmányok mellett foglalkoztak a szlovák stratégiai gondolkodás változásával (Nyilas & Stepper, 2023) és az orosz-ukrán háború hatásával (Fragó, 2024; Pásztor, 2024). E tanulmányokra általában jellemző, hogy Szlovákiát egy egységes „fekete dobozként” kezelik, az ország külpolitikáját a kormány, azon belül is elsősorban a miniszterelnök retorikájával és tetteivel azonosítják.

Ezzel szemben jelen tanulmány a külpolitika-elemzés megközelítését (Hudson & Day, 2020; Marton, 2013) alkalmazva az államot potenciálisan különböző érdekű, akár egymással ellenérdekelt, aktorok összeségeként fogja fel. Célja annak meghatározása, hogy (1) milyen külpolitikát érintő konfliktusok jellemezték a szlovák politikai elitet, és (2) azok hogyan befolyásolták Szlovákia nemzetközi szerepvállalását? Ebből adódóan elemzési szintje a belpolitika, azon belül is a külpolitikát intézményi pozíciójukból adódóan befolyásolni tudó szereplők közötti konfliktusok. Cantir és Kaarbo (2012) nyomán négy viszonylat jelentőségét vizsgálom: a parlamenti pártok külpolitikai nézeteit, a kormánypártok belső egységét, a külpolitikai hatáskörökkel felruházott tisztségviselők (elnök, kormányfő, külügyminiszter) kapcsolatát, valamint a külügyi bürokrácia szerepét.

A kutatás a vonatkozó angol, cseh és szlovák nyelvű szakirodalom, valamint az 1999 és 2023 között a Szlovák Külpolitikai Tarsaság által évente publikált külpolitikai évkönyvek tematikus elemzésén alapul. A téma szempontjából releváns cseh és szlovák nyelvű tudományos közlemények összegyűjtése manuálisan történt, a *Central and Eastern European Online Library* adatbázisában tárolt Csehországban és Szlovákiában kiadott társadalomtudományi folyóiratok archívumának áttekintésével. További tudományos közlemények beazonosítása a Scopus adatbázis kulcsszavas keresésével, valamint a már feldolgozott szakirodalom hivatkozási hálójának elemzésével történt. A kutatási időszak a Szlovák Köztársaság függetlenné válástól (1993.01.01.) a negyedik Fico-kormány beiktatásáig (2023.10.25.) tart.

A tanulmány megállapítja, hogy a szlovák politikai elit legfontosabb, a teljes vizsgált időszakban jelen lévő konfliktusa az euroatlanti integráció mellett elkötelezett, a nyugati fősodor külpolitikai szemléletét magukévá tevők, és a nyugati szemléletet megkérdőjelező, az Oroszországgal jó viszonyra törekedők között állt fenn. A „nyugatosok” és az „orospártiak” között fennálló permanens feszültség következménye egyrészt a vizsgált időszaknak nagyjára jellemző kettős beszéd volt, amikor a különböző külpolitikai szempontból vezető tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, miniszterelnök, külügyminiszter) egymásnak ellenmondó irányvonalat követtek, másrészt pedig egy gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező külügyi apparátus kifejlődése volt.

A tanulmány a következőképpen épül fel. Először röviden összefoglalja, hogy a nemzetközi szakirodalom milyen összefüggéseket állapított meg a belpolitikai folyamatok külpolitikára gyakorolt hatásáról. Ezt követően az 1993 és 2023 közötti

szlovák külpolitikát három szakaszra bontva bemutatja, hogy milyen konfliktusok léptek fel a szlovák külpolitika alakítói között. Ezután ismerteti, hogy a tematikus elemzés alapján milyen mintázatok figyelhetők meg a vizsgált időszakban, majd a diszkusszió keretében összeveti a szlovák eset tanulságait a nemzetközi szakirodalom megállapításaival. A tanulmány a legfontosabb megállapítások összefoglalásával és további kutatási irányok kijelölésével zárul.

A külpolitikai alakulásának belföldi mozgatórugói

A külpolitika olyan különleges szakpolitika, amelyet belföldi és nemzetközi körülmények egyaránt jelentősen alakítanak. Egyrészt külpolitikának tekinthető minden olyan tett, amely az ország földrajzi határain kívüli vonatkozással rendelkezik, függetlenül attól, hogy melyik állami szervhez kötődik (Morin & Paquin, 2018). Másrészt szintén a külpolitika körébe tartozik minden olyan döntés, amely hatással van az adott államon túli szereplőre (Hudson & Day, 2020). A külpolitika-elemzésnek öt szintjét szokták megkülönböztetni: az egyéni döntéshozó pszichológiáját (vezetői magatartás, világnézet stb.), a csoportos döntéshozatalt (tanácsadói körök, szervezeti döntéshozatali folyamatok, bürokratikus politika), a kultúra és nemzeti identitás szerepét, belpolitikai erőviszonyok hatását (elnök, kormány, ellenzék, civil társadalom, közvélemény stb. között), valamint az ország (kiterjedés, demográfia, erőforrások) és a nemzetközi rend jellemzőit (Hudson & Day, 2020).

Jelen tanulmány az öt szint közül a belpolitikai vetélkedés szintjére összpontosít és Cantir és Kaarbo (2012) nyomán négy potenciális törésvonalat különböztet meg. Ezek az elnök és a kormány ellentétei, a kormányon belüli (koalíciós partnerek között vagy kormánypárton belül jelentkező) nézeteltérések, kormány és ellenzék harca, valamint a külpolitika-alkotásban részt vevő bürokratikus intézmények szembenállása.

Félelnöki és parlamenti rendszerekben az elnök és a kormány között politikai konfliktus léphet fel, mert a két szereplő közül egyik sem felelős a másiknak. Ez elsősorban olyan politikai rendszerekben fordul elő, ahol az elnök közvetlen választói felhatalmazással bír. Yan (2021) szerint a két aktor között jellemzően akkor lép fel konfliktus, amikor az elnök választási ígéretei, eltérő politikai preferenciái, vagy a közvélemény számára népszerű döntések meghozatala miatt motivált a napi politikába való beavatkozásban, de nem rendelkezik az akarata megvalósításához szükséges alkotmányos vagy politikai hatalommal. A konfliktus kialakulásának valószínűségét növeli, ha a két fél eltérő politikai háttérrel rendelkezik, az elnök már többé nem választható újra (Amorim Neto & Anselmo, 2024), vagy egy népszerű elnök egy politikailag gyenge kormánnyal áll szemben (Raunio & Sedelius, 2025). Külpolitikai nézeteltérések kialakulhatnak kormányon belül is. Ennek két fajtája van: koalíciós partnerek közötti konfliktus és kormánypárton belüli konfliktus.

Koalíciós kormányok esetében jellemző, hogy a kül-, a védelmi és kereskedelmi miniszteri tárcákat különböző pártok kapják meg, amelyeket saját, koalíciós partnereiktől esetenként eltérő, külpolitikai programjuk megvalósítására használhatnak fel (Kaarbo, 2012). A kormánypártok között konfliktus valószínűségét növeli a párt ideológiai diverzitása (Cantir & Kaarbo, 2012) és a koalíciós partnerek száma (Kaarbo, 2012). Kutatások szerint a kisebbségi kormánypárt külpolitikai befolyása jelentősebb, ha releváns minisztériumokat irányít (Kaarbo, 2012), ideológiailag szélsőséges álláspontot képvisel (Kaarbo & Beasley, 2008), vagy hitelesen tud a koalíció felbomlásával fenyegetni (Kaarbo, 1996).

Ellentétek felmerülhetnek nemcsak kormánypártok között, hanem egyes kormánypártokon belül is. Ez érinthet tágabb stratégiai kérdéseket (pl. melyik szövetségi rendszerbe tartozzon az ország) vagy konkrét ügyeket illető döntéseket (pl. humanitárius beavatkozás egy válságzónában) (Cantir & Kaarbo, 2012). Egy kormánypárt belső megosztottsága csökkenti a kormányon belüli érdekérvényesítő képességét (Kaarbo, 2012) és akadályozza a kormányt külpolitikai programja végrehajtásában (Mello, 2025), szélsőséges esetben akár kormányválságot is okozva (Oppermann, 2019).

A külpolitika alakulását formáló harmadik politikai viszony a kormány és a törvényhozás kapcsolata. Bár a külpolitika hagyományosan a végrehajtó hatalom feladata, a külügyek egyre növekvő politizáltságával nőtt a parlamentek külpolitikai szerepvállalása is (Raunio & Wagner, 2017). Formális jogköreiken kívül a törvényhozás parlamenti viták, interpellációk és határozatok használatával tud nyomást gyakorolni a törvényhozásra és alakítani a közvéleményt (Mello & Peters, 2018). A parlamenti ellenzék pártjainak megnő a külpolitikára gyakorolt befolyása kisebbségi kormány vagy tagolt külpolitikai preferenciákkal bíró kormánypártok esetén, ugyanis a kormány az ellenzék nélkül nem tudja garantálni a szükséges többséget (Oktay, 2018).

Végezetül befolyásolják a külpolitika irányát és megvalósítását a bürokratikus intézmények is, amelyek befolyására hatással van belső felépítésük és a politikai rendszer sajátosságai is. A bürokratikus szervezetek elsődleges erőforrása a szaktudásuk és szakmai tapasztalatuk, amely alapján elemzéseket készítenek és javaslatokat fogalmaznak meg a politikai vezetés felé (Morin & Paquin, 2018). Centralizált döntéshozói rendszerekben és illetve politikailag kiemelt jelentőségű ügyekben kisebb a szakapparátus befolyása, mert a politikai vezetők közvetlenebbül vesznek részt a döntések meghozatalában (Alden et al., 2016). Ez kifejezetten igaz populista politikai vezetés alatt, ugyanis a populista vezetők tudatosan leépítik és félreállítják a politikailag nem elkötelezett diplomáciai testületeket (Gülen, 2022; Müller et al., 2025) Azonban a szakapparátus még ilyen helyzetekben is érdemi befolyással rendelkezhet a külpolitikai döntések végrehajtása, valamint kisebb mértékben azok meghozatala terén is (Morin & Paquin, 2018; Tekines, 2025).

Külpolitikai törésvonalak jelenléte a szlovák politikában

Külpolitikai szempontból a független Szlovákia első harminc évét három időszakra oszthatjuk fel: a demokratikus átmenet időszakára (1993-2004), a korai EU-tagság időszakára (2004-2014) és a külpolitikai polarizáció időszakára (2014-től napjainkig). A 2004-es szakaszhatárt az ország EU csatlakozása indokolja, amelyet alapjaiban változtatta meg az ország nemzetközi helyzetét. A 2014-es határvonalat több, külpolitika szempontjából releváns tényező együttállása magyarázza. Egyrészt Oroszország annektálta Ukrajnától a Krím-félszigetet és Moszkva-barát szeparatistákat kezdett el támogatni Doneck és Luhansz oblasztokban, ami jelentősen befolyásolták a szlovák külpolitika nemzetközi kontextusát. Másrészt 2014-ben európai parlamenti és köztársasági elnöki választásokat is tartottak.

A szlovák külpolitikai kezdetei (1993-2004)

Szlovákia 1993-es függetlenedése után az euróatlanti integráció kérdése, vagyis az ország EU- és NATO csatlakozása, központi helyet foglalt el a politikai napirenden. 1993-ban minden akkori parlamenti párt kinyilvánította, hogy Szlovákia NATO és EU csatlakozásának kivívását elsőszámú külpolitikai prioritásnak tekinti (Duleba et al., 1998). A csatlakozási folyamat alapját a Csehszlovákia és az Európai Közösségek (EK) között 1991-ben megkötött társulási megállapodás adta, amelyet a két utódállam még a szétválás első évében újratárgyalt és külön-külön ratifikált. A Szlovák Nemzeti Tanács 1993. decemberében hagyta jóvá az újratárgyalt egyezményt, amelyet követően Vladimír Mečiar miniszterelnök 1995-ben benyújtotta Szlovákia csatlakozási kérelmét az EK-hoz (Demeš, 2017).

A hivatalosan és egységesen deklarált nyugati elköteleződés ellenére hamar komoly ellentétek alakultak ki a harmadik Mečiar-kormány (1994-1998) pártjai (Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom [*Hnutie za demokratické Slovensko*, HZDS], Szlovák Nemzeti Párt [*Slovenská národná strana*, SNS] és Szlovákiai Munkáspárt [*Združenie robotníkov Slovenska*, ZRS]), valamint Michal Kováč köztársasági elnök (1993-1998) és a parlamenti ellenzék pártjai között. A konfliktus kiváltó oka a Mečiar-kormány belföldi politikai programja volt, amely autokrata karakterével, az alkotmány sértéseivel és a kisebbségek jogainak figyelmen kívül hagyásával szembement az EK által elvárt demokratikus jogállam ideájával (Világi, 2023). A nyugat-európai vezetőktől érkező kritikák hatására a kormány nem a belföldi politikai programján változtatott, hanem a korábbiaktól eltérő külpolitikai nézeteket kezdett el hangoztatni anélkül, hogy a NATO- és EU-csatlakozás célját hivatalosan feladták volna (Duleba, 2012). Ennek először a két kisebbségi koalíciós partner pártvezérei adtak hangok, akik 1995. októberében, az orosz TASS hírügynökségnek adott interjújukban érveltek a szlovák NATO csatlakozás ellen és a semlegességi politika mellett (Duleba, 2012). Bár Vladimír Mečiar nyilvánosan nem kérdőjelezte meg a nyugati integrációt, megfogalmazta a nemzetközi politikában a saját útját járó

Szlovákia programját, amely az Oroszország és a Nyugat közötti hintapolitikára épült. A „szlovák út” lényege az volt, hogy Szlovákiának el kell távolodnia a nyugati politikai és gazdasági rendszertől és a posztszovjet térség féle kell közelednie (Duleba, 1999).

Ennek a politikának az alapjait már 1993-ban lefektette a második Mečiar-kormány (1992-1994). 1993. márciusában Szlovákia, egyetlen nem posztszovjet államként, megfigyelői státuszra tett szert az orosz földgáz kitermelését, feldolgozását és kereskedelmét szabályozó Szurguti Egyezményben, amely az orosz energiatartósság tartósítása árán hozzáférést biztosított olcsó energiához (Duleba, 1997). Emellett 1993. augusztus 26-án a kormány két szerződést kötött Oroszországgal, egyet a baráti kapcsolatokról és együttműködésről, egyet pedig a katonai együttműködésről (Duleba, 1997; M. Török, 2014). Ezen alapokra építve a harmadik Mečiar-kormány rengeteg energiát fordított az orosz kapcsolatok fejlesztésébe. A kapcsolatok mozgatórugója azonban nem politikai vagy gazdasági hasznuk volt, hanem Mečiar miniszterelnök oroszokkal kapcsolatos személyes szimpátiája. Tudniillik az elért gazdasági eredmények messze elmaradtak a befektetett politikai energiák és Szlovákia meggyengült nyugati pozícióinak jelentősége mellett (Leška, 1999). Ezt példázzák az 1996-ban kezdeményezett, eredménytelenül végződő, orosz-szlovák szabadkereskedelmi tárgyalások, amelyekre az EK megkérdése nélkül került sor, annak ellenére, hogy a társulási egyezmény ezt előírta (Duleba, 1997).

Mindeközben a második és harmadik Mečiar-kormányok számos konfliktusba kerültek a szintén a HZDS által jelölt Michal Kováč államfővel, amely tovább gyengítette Szlovákia nyugati integrációs esélyeit. Ez a konfliktus nagyrészt belpolitikai eredetű volt, ugyanis az 1992-es alkotmány szövegezési pontatlanságai miatt a végrehajtó hatalom két feje között rendszeres hatásköri harcok alakultak ki, amelyekről az Alkotmánybíróságnak kellett döntenie (Horváth, 2014). Emellett azonban a köztársasági elnök végig híve maradt Szlovákia euroatlanti integrációjának, amely diplomáciai kettős beszéd és külpolitikai kiszámíthatatlansághoz vezetett (Duleba et al., 1998).

1997-ben két csapást is szenvedett a szlovák euroatlanti integráció. Egyrészt a Mečiar-kormány belügyminisztériuma szándékos eljárásrendi hibát vétett azért, hogy érvénytelen legyen a NATO-csatlakozással és közvetlen elnökválasztással kapcsolatos négykérdéses népszavazás (Duleba, 1999). Emiatt a másik három visegrádi országgal szemben Szlovákia nem lett NATO-tagállam 1999-ben. Másrészt a luxemburgi Európai Tanács kizárta Szlovákiát az EU első bővítési köréből, ugyanis értékelése szerint az ország nem teljesítette a koppenhágai kritériumokat (Haughton, 2004).

A két fejlemény egy táborra kovácsolta össze a Mečiarral szemben álló pártok egy részét, amelyek a liberális demokratikus reformok és az EU-csatlakozás biztosításának programjával Szlovák Demokratikus Koalíció (*Slovenská demokratická koalícia, SDK*) néven választási pártba egyesültek Mikuláš Dzurinda vezetésével. Bár az

1998-as választásokon Vladimír Mečiar HZDS-se nyerte a legtöbb mandátumot, az SDK a szociáldemokrata Demokratikus Baloldal Pártjával (*Strana demokratickej ľavice, SDĽ*), a kisebbségi Magyar Koalíció Pártjával (MKP) és a szociálliberális Polgári Egyetértés Pártjával (*Strana občianskeho porozumeni, SOP*) koalícióra lépve alkotmányos többséggel bíró kormányt választott meg Dzurinda vezetésével (Duleba, 1999). Az új kormány fő prioritása az ország NATO és EU-csatlakozásának biztosítása volt, ezért az új miniszterelnök és külügyminiszter a ciklus elején számos nemzetközi látogatást tett Brüsszelbe és több NATO és EU-tagország fővárosába. Ezzel egy időben intenzív egyeztetések vették kezdetét alsóbb politikai és szakmai szinteken is (Leška, 2000). Ezek hatékonyságát segítette, hogy megszűnt a mečiar-i időkre jellemző diplomáciai kettősség, a fontos politikai vezetők a külpolitikai prioritások tekintetében konszenzusra jutottak (Weiss, 2003b). Emellett számos kisebbségi jogi, gazdasági és közigazgatási reformot hajtottak végre, hogy összhangba hozzák a szlovák gyakorlatokat az EU-s elvárásokkal (Leška, 2004). Ennek eredményeképpen az ország a 2002-es prágai NATO csúcson meghívást kapott a katonai szövetségbe és szintén 2002-ben sikeresen fejezte be az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalásokat, amelyeknek köszönhető 2004-ben mindkét szervezetben taggá vált.

Szlovák külpolitika új EU tagállamként (2004-2014)

Szlovákia 2004-es NATO és EU csatlakozásával elérte fő külpolitikai céljait. Azonban a politikai elit nem dolgozott ki egy világos elképzelést arról, hogy hogyan szeretné használni az ország tagságát ezekben a szervezetekben. Ezért Szlovákia inkább passzív részvevője, mintsem aktív alakítója volt az EU-s döntéshozatalnak (Duleba, 2012). Ehhez hozzájárult az is, hogy az EU elsősorban gazdasági előnyök forrásaként jelent meg a szlovák politikai közbeszédben, nem pedig egy olyan intézményként, amelynek döntései valódi befolyással vannak az ország mindennapjaira (Gabrižová, 2014). A politikai érdeklődés és felelősségvállalás hiánya megmutatkozott az európai parlamenti választásokon tapasztalt rekord alacsony részvételi adatokban (Gabrižová, 2014) és az EU-s ügyeknek arányának folyamatos csökkenésében a politikai pártok EP-választásokra készített programjaiban (Kovář, 2015). Programjaik ráadásul nem reflektáltak olyan komoly uniós ügyekre, mint az EU következő hétéves költségvetése, a kohéziós politika reformja vagy az Európai Külügyi Szolgálat felállítása (Gabrižová, 2014).

Az uniós csatlakozást követően a nyílt EU-ellenesség visszaszorult a szlovák politikában, ugyanakkor az Oroszországhoz való viszony továbbra is két csoportra osztotta a politika elitet. Az Irány – Szociáldemokrácia (*Smer – sociálna demokracia, Smer*) és az SNS amellet foglaltak állást, hogy a jó a szlovák-országi kapcsolatok összeegyeztethetőek a NATO és EU tagságból fakadó kötelezettségekkel, míg a Szlovák Demokratikus és Keresztény Unió – Demokrata Párt (*Slovenská*

demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana, SDKÚ-DS), a Kereszténydemokrata Mozgalom (*Kresťanskodemokratické hnutie, KDH*), a Szabadság és Szolidaritás (*Sloboda a Solidarita, SaS*) és a Most-Híd magyar-szlovák vegyespárt a NATO-ban és az EU-ban uralkodó álláspontnak rendelte alá az orosz kapcsolatokat (Duleba, 2012). Oroszország eltérő megítélése ellenére a 2004-2014 közötti időszakban stratégiai jellegű vita nem jellemezte a szlovák politikát. Kettő nemzetközi vonatkozású kérdésben alakult ki komolyabb ellentét a pártok között, amelyek kapcsán mind eltérő táborokba rendeződtek a parlamenti pártok.

Az első ilyen Koszovó ügye volt. Szlovákia volt az egyike annak az öt EU tagállamnak, amelyik nem ismerte el Koszovó 2008-ban egyoldalúan kihirdetett függetlenségét (Lezova, 2013). A döntés mögött két belpolitikai körülmény állt. Egyrészt, a Mikuláš Dzurinda vezette parlamenti ellenzék befolyásszerzés céljából már a függetlenség kihirdetése előtt, 2007 tavaszán tematizálta Koszovó ügyét. A szlovák külügyminisztérium az elkerülhetetlennek tűnő függetlenség elismerése felé hajlott, amellet érvelve, hogy az ügy nem érint szlovák érdekeket és ezért jobb az EU-s fősodorról együtt tartani. Ezzel szemben Dzurinda a függetlenség elismerése ellen szólalt fel, ami szembement a korábban kormányfőként képviselt markánsan EU-párti politikájával. A külpolitikai kérdéseket addig jobbára a külügyminiszterére bízó Robert Fico miniszterelnök beleállt az ellenzék kezdeményezésébe, ezért a meghirdetett parlamenti vita eredménye egy kormány számára kötelező érvényű határozat elfogadása lett, amelyben megtiltották a függetlenség majdani elismerését, ha az Szerbia jóváhagyása nélkül történik (Lezova, 2013). Másrészt a szlovák álláspontot befolyásolta Szlovákia népes magyar nemzeti kisebbsége. A szlovák politikai elit tartott tőle, hogy Koszovó függetlenségének elismerése precedenst teremthetne az ország déli részén tömbben élő közösség autonómia- és függetlenségi igényeinek. Emiatt a magyar kisebbségi érdekeket képviselő MKP-n kívül az összes párt elutasította a kollektív kisebbségi jogok elismerését, amelyekre a koszovói helyzet megoldására javaslatként születő 2007-es, ún. Ahtisaari-terv alapult (Lezova, 2013).

A másik vita az eurozóna válságának kezeléséhez kapcsolódott. A szlovák politikai elit elítélte a görögöket a kialakult adósságválságért és egyetlen eurozóna tagként nem vett részt az első kétoldalú pénzügyi segélycsomagban (Gabrižová, 2014). Bár az első Fico-kormány (2006-2010) mandátuma végén megegyezett a görögöknek juttatandó segélycsomag keretfeltételeiről, a végső döntést a választások után felálló új parlamentre maradt. Az új kormánykoalíció pártjai közül azonban egyedül a KDH egyes képviselő támogatták a javaslatot, mint egy szükségszerű megoldást. Az SDKÚ-DS, a SaS, és a Most-Híd képviselői elleneztek a görög segílyt, mondván, hogy aláássa a szlovák közpénzügyeket és a görögök amúgy is gazdagabbak a szlovákoknál (Bilčík, 2010). Később a Radičová-kormány (2010-2012) aktív szerepet vállalt a stabilitási mechanizmus létrehozásában, ugyanakkor ez komoly nézeteltéréseket okozott a koalíciós partnerek között. Ugyanis a kisebbségi koalíciós partner SaS vehemensen ellenezte az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrejöttét.

Az ellentétek megoldása végett a miniszterelnök összekötötte az ESM-ről szóló parlamenti szavazást egy bizalmatlansági indítvánnyal, abban reménykedve, hogy ezzel meghátrálásra kényszeríti az SaS-t. Radičová számítása azonban nem jött be és a kormány 2011. október 11-én megbukott (M. Török, 2014). Ivan Gašparovič köztársasági elnök (2004-2014) kritikával illette a lépést, amellett érvelve, hogy ez egy megbízhatatlan partner benyomását keltette a nyugati szövetségesekben (Horváth, 2014).

A szlovák külpolitika polarizációja (2014-2023)

Az ukrajnai Krím-félsziget 2014-es oroszországi annexióját és a 2015-2016-os európai migrációs válságot követően újra előtérbe kerültek a nemzetközi ügyek a szlovák közbeszédben és komoly témává vált Szlovákia stratégiai orientációjának kérdése. Az utóbbi kapcsán a szlovák pártok három csoportba sorolhatók be. Az első csoportba tartoztak azok pártok, amelyek külpolitikai irányultságát az erőteljes nyugati elkötelezettség határozta meg. Az időszak főbb nemzetközi ügyeiben álláspontjukat az EU politikai fősodrához való igazodás jellemezte, vagyis elítélték Oroszország revizionista politikáját és támogatták az EU válaszlépéseit, támogatták az európai integráció mélyítését és befogadó álláspontot képviseltek a migráció ügyében. Ebbe a táborba tartozott a KDH, a Progresszív Szlovákia (*Progresívne Slovensko*, PS), a Hétköznapi emberek és független személyiségek (*Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti*, OĽANO), az Emberekért (*Za ľudí*, ZĽ) és a Most-Híd, valamint Andrej Kiska (2014-2019) és Zuzana Čaputová (2019-2024) köztársasági elnökök.

A másik csoportba a szlovák szélsőjobb pártjai, az SNS, A Mi Szlovákiánk Néppárt (*Ľudová strana Naše Slovensko*, ĽSNS) és az ebből 2021-ben kivált Köztársaság Mozgalom (*Hnutie Republika*) sorolhatók, amelyek euroszeptikus, oroszbarát és migrációellenes álláspontokat képviseltek. 2016 és 2020 között kisebbik kormánypártként az SNS sikeresen blokkolta az új szlovák biztonságpolitikai stratégia elfogadását annak oroszkritikus megállapításaira hivatkozva (Duleba, 2020). Emellett a pártelnök Andrej Danko házelnökként (2016-2020) több hivatalos látogatást tett Oroszországba, amelyek során beszédet mondott a Dumában és EU által szankcionált személyekkel is találkozott (Fischer, 2020).

A harmadik csoportba azok a pártok tartoztak, amelyek egyes kérdésekben az egyik, más kérdésekben a másik táborhoz álltak közelebb. Ide sorolható az SaS, a Család Vagyunk (*Sme rodina*, SR), a Smer és a Smerből 2020-ban kivált Hang–Szociáldemokrácia (*Hlas–sociálna demokracia*, Hlas). A négy párt közül a SaS a nyugatos táborhoz állt közelebb. Kritizálta Oroszország revizionista külpolitikáját és Robert Fico miniszterelnök megengedő nyilatkozatait (Marušiak, 2017), továbbá kormánypártként kiállt amellett, hogy Szlovákia támogassa Ukrajnát az ország anyagi lehetőségeinek keretein belül (Marušiak, 2024). Ugyanakkor a párt puha euroszeptikus nézeteket vallott, ugyanis csak egyes területeken (védelempolitika, energia unió,

közös piac) támogatta az EU hatásköreinek bővítését, míg más területeken átruházott vagy megosztott hatáskörök visszavétele mellett érvelt (Baboš et al., 2021). Migráció ügyében elleneztek a bevándorlók elleni uszítást (Gabrižová, 2017).

Az SR egy szintén puha euroszeptikus párt volt (Baboš et al., 2021), amely a 2010-es években oroszpartibb álláspontot képviselt az SaS-nál. Boris Kollár pártelnök visszautasította a Oroszország démonizálását és kritikusan viszonyult az EU Ukrajnát-támogató politikájához (Marušiak, 2017). Ugyanakkor kisebbsik kormánypártként támogatta a Matovič- és Hegel-kormányok kül- és EU-politikáját, beleértve Szlovákia markáns euroatlanti orientációját és Oroszország biztonságpolitikai veszélyforrásnak nyilvánítását (Duleba, 2021). Emellett hozzájárult az EU szankciós politikájához is, bár a pártelnök 2023-ban úgy nyilatkozott, hogy a szankciók akkor meglehetősen szintje elégséges (Marušiak, 2024).

A közbeeső álláspontot képviselő pártok közül a legjelentősebb a Smer volt, amely 2012-2016 között önállóan és 2016-2020 között pedig koalícióban a vezető kormánypárt volt. A párt kül- és EU-politikájára a kettős beszéd volt jellemző: nemzetközi szinten mindig mérsékeltabb és az európai fősodorhoz igazodó arcát mutatta, míg belföldön markáns, nacionalista szólásokat hangoztatott (Bundzíkóvá & Janšta, 2024). A 2010-es évek közepétől a párt kulturálisan fokozatosan jobbra tolódott, ideológiájában egyre hangsúlyosabbak lettek a nacionalista megoldások, elsősorban a kisebbségi jogok, a bevándorlás és multikulturalizmus terén, retorikájában pedig megjelent az oroszbarátság és a nyugati liberalizmus kritikája (Marušiak, 2021).

A Smer politikájában egyszerre volt jelent az EU belső köréhez való csatlakozás igénye és az EU működésének, politikájának kritikája. A párt kormányon készséget fejezett ki az eurozóna elmélyítése felé az adó- és szociálpolitika területein (Bilčík, 2018), támogatta az állandó strukturált együttműködés (PESCO) létrehozását és az abban való részvételt (Fischer, 2018), valamint többször deklarálta és tetteivel bizonyította, hogy nézeteltérések ellenére is kész kiállni az EU egységes külpolitikai fellépése mellett (Duleba, 2018).

Azonban a párt kormányzóként is kritikusan viszonyult az EU orosz- és migrációs politikájához, valamint a Magyarország és Lengyelország ellen folyó jogállamisági eljárásokhoz. A Smer álláspontja szerint Oroszország nem stratégiai ellenfele, hanem fontos és megbízható partnere Szlovákiának, aki nem veszélyezteti az ország nemzeti érdekeit (Marušiak, 2021; Strážay, 2018). Ugyanis a pártelnök Robert Fico az ukrajnai konfliktust egy geopolitikai hatalmi harc részeként fogta fel, amely hasonlatos a koszovói és iraki konfliktusokhoz, ezzel az orosz propagandában is használt érveket hangoztatva (Bundzíkóvá & Janšta, 2024). A párt konzisztensen ellenezte az EU szankciós politikáját, a kötelező elosztási mechanizmusra épülő migrációs politikát (Marušiak, 2021), a jogállamisági eljárások terén pedig tagállamokat célzó szankciók bevezetését (Gabrižová, 2019). Az EU-kritika az 2020-as évek elején erősödött fel, amikor az ellenzékbe került párt a közös kül- és biztonságpolitika

reformját illetően megváltoztatta álláspontját. Tudniillik míg 2020-ban támogatták a minősített többségi szavazás bevezetését (Hajko, 2021), addig 2023-ban már ez ellen foglaltak állást (Pisklová, 2024). Ugyanakkor a párt EU-kritikája továbbra is elsősorban bevándorlási és külpolitikai kérdésekre szorítkozott.

A 2020-ban a választásokat követően a Smerből kiváltak a liberálisabb beállítottságú politikusok, akik Peter Pellegrini leköszönő miniszterelnök (2018-2020) vezetésével egy konzisztensen európeér pártként hozták létre a Hlast (Marušiak, 2021). Oroszország 2022-es invázióját követően a párt alapvetően ukránbarát nézeteket vallott (Duleba, 2023), azonban korábban belpolitikai megfontolásokból kritikusan viszonyult a kormánykoalíció nyugatos külpolitikai lépéseihez (Duleba, 2021).

A külügyi kérdések korábbiaknál jelentősebb belföldi tematizáltsága miatt a harmadik Fico- (2016-2018) és a Pellegrini-kormányok (2018-2020) idején a szlovák külpolitikát nagyfokú következetlenség jellemezte. Ugyanis a kormányt támogató három párt és a köztársasági elnök eltérő külpolitikai táborokból kerültek ki: Kiska elnök és a Most-Híd a nyugatos, az SNS az oroszbarát, a Smer pedig köztes nézeteket vallott. A feszültségeket tovább növelte, hogy bár mind Robert Fico miniszterelnök (2006-2010, 2012-2018), mind Miroslav Lajčák külügyminiszter (2009-2010, 2012-2020) a Smerben politizált, Lajčák külpolitikai nézetei a nyugatbarát, míg Ficoé az oroszpárti vonalhoz álltak közelebb (Šandor & Gurňák, 2023; Tabosa, 2020).

Végezetül érdemes néhány szót ejteni a vizsgált időszak egyetlen szakértői kormányáról, amelyet a kinevezésekor politikai múlttal nem rendelkező magyar közgazdász, Ódor Lajos vezetett 2023 májusa és októbere között. A liberális államfő által kinevezett kabinet nem kapott bizalmat a Nemzetgyűléstől, amely így a nyári parlamenti szünet és az előrehozott választás kampánya alatt ügyvivő kormányként működött (Demeš, 2024). Rövid regnálása és szűk mozgástere miatt a kormány külpolitika terén passzív volt, célja a folytonosság biztosítása volt egy Európa-párti megközelítésben (Pisklová, 2024). Így például nem szerveztek Ódor-Orbán miniszterelnöki kétoldalú találkozót sem. Ugyanakkor megnőtt a köztársasági elnök aktivitása, aki a Hegel- és Ódor-kormányok alatt számos bilaterális találkozón vett részt külföldi államfőkkel, látogatást tett Ukrajnába s képviselte Szlovákiát III. Károly brit király koronázásán (Demeš, 2024).

A külügyminisztérium változó befolyása a szlovák külpolitikára

A szlovák Külügyminisztérium (*Ministerstvo zahraničných vecí SR, MZV*) 1993-ban a korábbi szlovák tagállami Nemzetközi Kapcsolatok Minisztériuma bázisán jött létre. Az új szervezetet szinte a semmiből kellett felépíteni, ugyanis az előd intézmény csak kultúrdiplomáciával és régiók közötti kapcsolatokkal foglalkozott. A szövetségi csehszlovák külügyminisztérium kötelékében dolgozó szlovákiai származású diplomaták egy jelentős része ráadásul a cseh külügyminisztérium kötelékében folytatta szolgálatát, ezzel súlyos szakemberhiányt okozva (Duleba et al., 1998). A tapasztalt diplomaták egy részének „elvesztése” és a politikai szempontokat előtérbe helyező toborzás következményeképpen az országnak nem volt olyan szakembergárdája, amely szakmai szempontok alapján befolyásolni tudta volna a szlovák külpolitikát (Žarna, 2023).

A diplomáciai testület hiányosságait tovább súlyosbította minisztérium gyakran változó politikai vezetése. Szlovákiának a függetlenné válástól 1998-ig nyolc külügyminisztere volt, akik közül a legtovább hivatalban lévő Juraj Schenk (1994-1996) is csak másfél évet töltött el a minisztériuma élén. A gyakori miniszterváltások hátráltatták Szlovákia kétoldalú kapcsolatainak kiépítését, mert két találkozó között gyakran megváltozott a szlovák fél képviselője (Žarna, 2023). Az MZV e két tényezőtől fakadó gyengesége teret engedett az önös érdekeket képviselő lobbicsoportok és a miniszterelnök megnövekedett befolyásának (Duleba, 2012).

Az 1998-as kormányváltást követően megerősödött a külügyminisztérium kormányon belüli pozíciója. Ebben nagy szerepe volt abban, hogy a mečiar-i évek instabilitását követően nyolc évig ugyanaz az személy, Eduard Kukan (1998-2006), vezette a minisztériumot. Az 1998-2006-os időszakban megerősödött az MZV szakembergárdája és kibővült a külképviseletek állománya. A külügyminisztérium szintén együttműködést létesített a tudományos és nem-kormányzati szervezetekkel, kiemelten a Szlovák Külpolitikai Társasággal (*Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, SFPA*) (Weiss, 2003a).

Az első Fico-kormány (2006-2010) alatt újból meggyengült a külügyminisztérium szerepe a miniszterelnök és a koalíciós partnerek vezetőinek aktív külpolitikai szerepvállalása miatt. Az MZV erőforrásainak jelentős részét lekötötte a pártvezérek nyilatkozatainak magyarázása, ahelyett, hogy proaktív szereplőként alakította volna a szlovák külpolitikát (Bilčík, 2008).

A Radičová-kormány kezdeményezésére 2010-ben a Nemzeti Tanács módosította a minisztériumok jogköeiről szóló hatásköri törvényt (575/2001 Coll.). A változtatások értelmében a Külügyminisztériumhoz került a korábban a Kormányhivatal (*Úrad vlády SR*) által felügyelt EU-koordináció és az addig a Gazdasági Minisztérium (*Ministerstvo hospodárstva SR*) által irányított, nagykövetségeken dolgozó kereskedelmi attasék irányítása (Bilčík, 2011). A reform célja a Szlovákia

hatékonyabb nemzetközi képviselete volt mind az EU-ban, mind a gazdaságdiplomáciában.

Bár a jogi változások már 2010-ben érvénybe léptek, az EU-koordináció teljes átruházása a 2012-es előrehozott választások után ment csak végbe. Az új jogkörei alapján ugyanis az MZV magának követelte az EU-ügyi Bizottság (*Komisia pre zálezitosti EÚ*) elnöklésének jogát, amelyet addig a Kormányhivatal szervezetéhez tartozó európai ügyekért felelős miniszterelnök-helyettes vezetett. A Kormányhivatal azonban ezt elutasította, és helyette egy olyan kétszintű modellt javasolt, amelyben a felsőbb szinten a miniszterelnök, az alsóbb szinten pedig a külügyminiszter elnökölt volna, ugyanis álláspontjuk szerint a miniszterelnököt nem indokolt kizárni az EU-koordinációból (Bilčík, 2011). Tekintve, hogy a miniszterelnök korábban sem vett részt az EU-ügyi Bizottság munkájában, a vita mögött inkább Radičová miniszterelnök és Dzurinda külügyminiszter ellentéte állhatott. Bár mindketten ugyanabban a pártban politizáltak, Dzurinda maradt a pártelnök, aki nem támogatta Radičová listavezetőségét a 2010-es választásokon (Wolchik, 2017). Az EU-ügyi Bizottság elnöklésének kérdése a 2012-es kormányváltás után tisztázódott, amikor minden EU-koordinációval kapcsolatos feladatot a külügyminisztérium alatt konszolidáltak. Az MZV megnövekedett szerepét jelezte az is, hogy 2013-ban nevet változtatott Kül- és Európai Ügyek Minisztériumára (*Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR*, MZVEZ).

A 2010-ben bevezetett reformok a gazdaságdiplomácia koordinálási problémáit sem oldották meg teljesen. Bár megszüntették azt a helyzetet, amelyben az MH által felügyelt kereskedelmi attasék az MZV-től teljesen függetlenül, ritka esetben a külügyminisztérium útmutatásaival szembe menve tevékenykedhettek, az eltérő szemléletet képviselő gazdasági diplomaták és a klasszikus diplomáciával foglalkozó külügyesek közötti súrlódások továbbra is fennmaradtak, csak immáron házon belül (Csabay & Cséfalvayová, 2022).

A hatékony gazdaságdiplomáciai koordináció kereteit szintén csak a 2012-es kormányváltás után állították fel. Egyrészt az MZV és az MH 2012-ben memorandumot kötött a gazdaságdiplomácia irányításáról. Ebben lefektették, hogy az MH felelős a szakmai tartalomért, míg az MZVEZ a gazdaságdiplomácia operatív megvalósításáért. A második Fico-kormány emellett ugyanebben az évben létrehozta az Exportösztönzési Kormányzati Tanácsot (*Rada vlády SR pre podporu exportu, RPE*), amely a szlovák gazdaságdiplomácia politikai koordinációjáért felelt. A tanácsot az MZVEZ és az MH miniszterei közösen vezették, tagjai miniszterek, kormányzati ügynökségek igazgatói és gazdasági érdekképviselők delegáltjai voltak. Az Európai Unió Tanácsának struktúrájához hasonlóan a vezetőket tömörítő legfelsőbb politikai szint alatt egy kétszintű munkacsoporti rendszer jött létre (Csabay & Cséfalvayová, 2022).

A tanács munkájának eredményeképpen 2014-ben elfogadták Szlovákia 2020-ig szóló külkereskedelmi stratégiáját. A sikerhez négy tényező járult hozzá (Csabay & Cséfalvayová, 2022): Egyrészt az RPE ülései a politikai vezetők szintjén nyilvánosak voltak, ami az alkalmakat övező médiafigyelem miatt együttműködésre ösztönözte a résztvevőket. Másodszor, minden tanácstag érdekelt volt a rendszer működésében céljaik elérése érdekében. Harmadszor az RPE a Kormányhivatal tanácsadó testületeként működött, ami együttműködőbbé tette a résztvevő kormánytagokat. Végezetül az RPE többszintű struktúrája a kormányzat teljes mélységében együttműködésre készítette a releváns intézmények dolgozóit a referensektől az államtitkárokig. Az alsóbb szinteken létrejövő koordinációs mechanizmusok megjelenésével az RPE politikai szintje 2014-től egyre kevesebbszer ülésezett, majd 2021-ben meg is szűnt. Ennek ellenére az MZVEZ és az MH közötti együttműködés nem szűnt meg, hiszen a 2022-2030-as időszakra közös gazdaságdiplomáciai stratégiát fogadtak el (Csabay & Cséfalvayová, 2022).

A harmadik Fico-kormány ideje alatt a külügyminisztérium újra meggyengült a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a házelnök egymásnak ellentmondó nyilatkozatai miatt. A minisztérium gyenge koordinációs képességét mutatta, hogy a három vezető közjogi méltóság 2017-es közös külpolitikai nyilatkozatának kiadását az elnöki hivatal kezdeményezte és koordinálta (Duleba, 2018). Ugyanakkor az MZVEZ kísérletet tett a hivatalos szlovák külpolitika hatékonyabb kommunikálására és az orosz dezinformáció semlegesítésére. Ebből a célból 2017-ben stratégiai kommunikációért felelős osztályt hozott létre (Gabrižová, 2019).

A miniszterelnökök és külügyminiszterek közötti „hagyományos” súrlódások a Matovič-kormány (2020-2021) alatt is folytatódtak. A külpolitikai tapasztalattal nem rendelkező populista miniszterelnök ugyanis megnyilatkozásaival és a Sputnik V oltások beszerzésével többször szembement a külügyminisztérium stratégiájával, amelyek után Ivan Korčok külügyminiszternek (2020-2022) kellett kármentést végeznie (Duleba, 2021).

A külpolitika 2010-es években megkezdődött átpolitizálása a 2023-as kormányváltást követően az MZVEZ működésében is éreztette hatását. A korábbi évtizedek hagyományával szakítva az új külügyminiszter egy vezető kormánypárti politikus lett, aki nem rendelkezett diplomáciai tapasztalattal. Az új vezetés felfüggesztette a tudományos intézményekkel és nem-kormányzati szervekkel folytatott konzultációkat, beleértve a nagyhírű GLOBSEC agytröszttel hosszú évek óta fennálló együttműködést. Végezetül megszüntették a Kormányhivatal EU-ügyi osztályát és a miniszterelnöki sherpa feladatait az MZVEZ uniós ügyekkel foglalkozó államtitkárára ruházták át. E változások jelezték a kül- és európai ügyek növekvő belföldi politizáltságát (Pisklová, 2024).

Diszkusszió

Az 1993 és 2023 közötti szlovák külpolitikában a Cantir és Kaarbo (2012) által meghatározott négy külpolitikai törésvonal közül háromra volt példa. A köztársasági elnök és a kormány között Kováč elnök és a Mečiár-kormányok (1994-1998), valamint Kiska és Čaputová elnökök és a harmadik Fico- és Pellegrini-kormányok (2014-2020) alatt volt komoly ellentét. Ebből Kováč és Mečiár konfliktusa példázza, hogy nemcsak különböző politikai háttér esetén robbanhat ki külpolitikai konfliktus állam- és kormányfő között, hanem azonos politikai párthoz való tartozás esetén is. Kováč, Kiska és Čaputová konfliktusai továbbá arra szolgáltatnak bizonyítékot, hogy újraválasztható elnökök is felvállalnak konfliktusokat a kormánnyal, ami ellentmond a kérdést portugál tapasztalatok alapján vizsgáló korábbi kutatásnak (Amorim Neto & Anselmo, 2024). Végezetül Čaputová elnöksége alátámasztja azt a korábbi megállapítást, amely szerint az elnök külpolitikai mozgástere megnő gyenge kormányok alatt (vö. Raunio & Sedelius, 2025). Kihasnálva a Hegel-kormány belső ellentéteit, az elnöknek lehetősége nyílt aktív diplomáciai tevékenységet vinni és a kormány lemondása után általa kiválasztott ügyvezető szakértői kormányt kinevezni.

Szlovákia a koalíciós kormányokon belüli ellentétekre is számos példát szolgáltatott. A Radičová-, Matovič- és Hegel-kormányok belső feszültségei részben visszavezethetők arra, hogy a kormányban négy-négy párt vett részt, amelyek ráadásul külpolitikai kérdésekben sem voltak teljes összhangban. A Radičová és a Matovič kabinetek bukását ráadásul külpolitikai vonatkozású ügyekben fellépő konfliktusok okozták, Radičová esetében az euróóna válságának kezelése, Matovičében az orosz covid-19 oltások behozatala, amelyek során az egyik kisebbségi koalíciós partner, mindkét esetben az SaS, nem volt hajlandó tovább támogatni a kormányt (Kaarbo, 2012). A harmadik Fico- és Pellegrini-kormányok azonban arra mutattak példát, hogy egy hárompárti koalíció egyben tud maradni akkor is, ha külpolitikai kérdésekben háromféle irányvonalat képviselnek. Ugyanakkor a radikális és oroszbarát SNS kulcsminisztérium vezetése nélkül is éreztette hatását Fico miniszterelnök retorikájában, összhangban korábbi kutatási eredményekkel (Kaarbo & Beasley, 2008).

Kormánypárton belüli konfliktusra a Radičová- és a harmadik Fico-kormányok szolgáltatottak példát. A Radičová-kormány esetében a miniszterelnök és a vezető kormánypárt elnöki tisztét betöltő külügyminiszter hatalmi konfliktusa állt a jelenség mögött, bár ez nem terjedt ki fontos nemzetközi ügyekben képviselt álláspontjaikra. A harmadik Fico-kormány alatt azonban a miniszterelnök populista és EU-kritikus retorikája elnyomta a diplomata háttérrel rendelkező és a vezető kormánypárt által jelöl Miroslav Lajčák külügyminiszter mérsékeltebb és nyugatosabb megközelítését.

Cantir és Kaarbo (2012) taxinómiájából egyedül a külpolitikáért felelős intézmények közötti konfliktusra nem volt példa. Ugyanis a Kormányhivatal és a Külügyminisztérium 2010 és 2012 közötti ellentéte nem bürokratikus érdekekre, hanem az intézményeket vezető politikusok közötti személyes ellentétre vezethető

vissza. A konfliktusok hiányának fő oka a szlovák külügyi apparátus gyengesége, amely három tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a szlovák diplomáciai az 1990-es években szolgálatot a semmiből kellett felépíteni, ugyanis az önálló külképviseletnek sem történelmi hagyományai, sem a csehszlovák időkől megörökölt intézményi struktúrái, sem megfelelő számú és képzettségű szakembere nem volt. Másrészt Vladimir Mečiar, Robert Fico és Igor Matovič képében a 30 évből 18 évig olyan populista miniszterelnökei voltak az országnak, akik mellett korlátozott lehetőségei voltak a szakdiplomácia megerősödésének. A szervezet hatékony szakmai működését harmadrészt az is hátráltatta, hogy a többpárti koalíciós kormányok alatt rendszeresen „tűzoltó” tevékenységet kellett végeznie a koalíciós partnerek magánakcióinak kárát mérséklendő, ahelyett, hogy a kihirdetett stratégia megvalósítására tudott volna összpontosítani.

Végezetül az áttekintés alapján megállapítható, hogy a szlovák elitet megosztó külpolitikai kérdések visszavezethetők a „nyugatos” és az „oroszbarát” orientáció közötti ellentétre. A szlovák politikai elit „nyugatos” klubjába tartoztak azok a politikusok, akik külpolitikai preferenciáit az EU és a NATO fősodrához való igazodás határozza meg. Számukra elsődlegesek a fontos euróatlanti hatalmi centrumokkal való jó kapcsolatok és támogatják az EU hatásköreinek szinten tartását vagy bővítését. A vizsgált időszakban ide mérsékelt jobbközép és centrista pártok tartoztak, mint a KDĽ, az SDKÚ, a PS, az OĽANO és a ZĽ, a (részben) etnikai pártok, mint a MKP és a Most-Híd, valamint a szlovák köztársasági elnökök. A spektrum másik végén az „oroszbarát” pártok foglaltak helyett, akik az európai integráció ügyében kemény euroszeptikus álláspontot képviseltek és az Oroszországgal való jó kapcsolatokat tüzték ki célul – akár még az európai hatalmakkal való konfrontáció árán is. Ide a szlovák szélsőjobb pártjai (SNS, ĽSNS, Republika) és a ĽS – HZDS tartoztak. A harmadik csoportba a pólus között elhelyezkedő pártok alkotják, mint az EU-t és Oroszországot egyaránt kritizáló SaS, a puha euroszeptikus és mérsékelt oroszbarát SR, és a külpolitikai álláspontját az aktuális politikai érdekei és hallgatósága szerint változtatató Smer és Hlas.

Konklúzió

A tanulmány angol, cseh és szlovák nyelvű szakirodalmi források alapján elemezte a szlovák külpolitikát befolyásoló belpolitikai folyamatokat Cantir és Kaarbo (2012) tipológiája alapján. Az EU-hoz és Oroszországhoz való kívánt viszony alapján három csoportba osztotta a szlovák politikai erőket, megállapítva, hogy e két stratégiai jelentőségű viszony eltérő megítélése állt a szlovák külpolitika fő jellemzői, a többes beszéd és az inkoherenca mögött. Koalíciós kormányok, valamint eltérő külpolitikai beállítottságú kormányok és köztársasági elnökök együttélése során gyakran előfordult, hogy a külpolitika alakításában fontos szerepet betöltő vezető politikusok nem hangolták össze megszólalásaikat és cselekedeteiket, ami egymásnak ellentmondó

jelzéseket küldött a kívülágnak. A szlovák politika legsikeresebb pártjának, a Smer-nek a kül- és belföldi megszólalásaira jellemző kettős beszéd, valamint a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező külügyminisztérium szintén hozzájárultak a szlovák külpolitikára jellemző kiszámíthatatlansághoz.

A tanulmány jelentőségét az adja, hogy a szakirodalomban elsőként törekszik a szlovák belföldi politikai folyamatok külpolitikára gyakorolt hatásának feltérképezésére és általános jellemzőinek megállapítására. Bár a kutatás széles szakirodalomi alapon nyugszik, a feldolgozott szakirodalom vakfoltjai, például a különböző parlamenti pártok külpolitikai programjának terén, további empirikus kutatásokat tesznek szükségessé a felvázolt összefüggések alaposabb alátámasztása végett. Párt-programok és parlamenti beszédek kvantitatív és kvalitatív elemzésével érdemes lenne szisztematikusan megvizsgálni a pártok külpolitikai elképzeléseinek változásait a nemzetközi és hatalmi erőviszonyok változása hatására. Emellett közpolitikai dokumentumok és (korábbi) tisztviselőkkel folytatott interjúk alapján javasolt lenne feltárni, hogy különböző kormányok alatt hogyan kezelte a külügyi szakapparátus a politikai vezetők álláspontjainak inkoherenciáját.

Irodalomjegyzék

- Alden, C., Aran, A., & Alves, A. C. (2016). *Foreign Policy Analysis: New approaches* (2nd edn). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315442488>
- Amorim Neto, O., & Anselmo, A. (2024). Presidential Activism and Success in Foreign and Defence Policy: A Study of Portugal's Premier-Presidential Regime. *Political Studies Review*, 22(4), 704–721. <https://doi.org/10.1177/14789299231183575>
- Baboš, P., Králiková, M., & Világi, A. (2021). Perceptions of the EU: citizens and political actors. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020* (pp. 34–49). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Besenyő, J. (2020). A visegrádi országok Afrika-politikája és részvételük az afrikai békefenntartó műveletekben. *Külügyi Szemle*, 19(1), 51–79.
- Bilčík, V. (2008). Slovak Priorities in the European Union. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2007* (pp. 17–26). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Bilčík, V. (2010). Slovakia and the European Union in the Year of Institutional Changes. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2009* (pp. 21–34). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Bilčík, V. (2011). Slovakia in the European Union. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2010* (pp. 29–40). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Bilčík, V. (2018). Back to normal: Slovak european policy in 2017. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2017* (pp. 11–18). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Bundzíkiová, V., & Janšta, D. (2024). Slovakia's 2023 Elections: Framing of Foreign Policy Preferences by Populists. *Politologický Časopis - Czech Journal of Political Science*, 21(2), 188–217. <https://doi.org/10.5817/PC2024-2-188>

- Cantir, C., & Kaarbo, J. (2012). Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5–24. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00156.x>
- Csabay, M., & Cséfalvayová, K. (2022). Reconciling Institutional Actors of Economic Diplomacy: The Case of Slovakia. *Czech Journal of International Relations*, 57(2), 7–37. <https://doi.org/10.32422/cjir.2>
- Csiki Varga, T. (2023). Enabling Factors of Deepening the Visegrád 4 Defence Cooperation. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 16(2), Article 2. <https://doi.org/10.32576/nb.2023.2.4>
- Demeš, P. (2017). Štvrťstoročie slovenskej zahraničnej politiky. In V. Dostál & G. Mesežnikov (Eds), *Maximum možného: 25 rokov samostatnej českej a slovenského zahraničnej politiky* (pp. 65–74). Heinrich-Böll-Stiftung.
- Demeš, P. (2024). Foreword. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2023* (pp. 7–10). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Duleba, A. (1997). Nerovné partnerstvo Rusko a Slovensko. *Mezinárodní Vztahy*, 32(4), 25–33. <https://doi.org/10.32422/cjir.1504>
- Duleba, A. (1999). Slovenská zahraničná politika bilancia šiestich rokov a perspektívy zmeny. *Mezinárodní Vztahy*, 34(1), 36–54. <https://doi.org/10.32422/cjir.1332>
- Duleba, A. (2012). Twenty years of Slovak foreign policy: Teething problems, successful integration and post-accession challenges. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 31(3–4), 25–63.
- Duleba, A. (2018). The Janus-face of Slovakia's Eastern policy in 2017. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2017* (pp. 71–86). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Duleba, A. (2020). Slovakia's Eastern Policy in 2019: The ruling coalition in cacophony. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2019* (pp. 81–94). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Duleba, A. (2021). Slovakia's Eastern policy in 2020: Good start with a bad end. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020* (pp. 124–149). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Duleba, A. (2023). Russia's war against Ukraine in 2022: A credibility test for Slovakia. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2022* (pp. 120–145). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Duleba, A., Lukáč, P., & Wlachovský, M. (1998). *Zahraničná politika Slovenskej republiky: Výchoďiská, stav a perspektívy*. Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku.
- Faragó B. (2024). A cseh–orosz és a szlovák–orosz diplomáciai kapcsolatok történeti összevetése, valamint az ukrajnai háborúra adott reakcióik összehasonlító vizsgálata. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 17(1), 4–34. <https://doi.org/10.32576/nb.2024.1.2>
- Fischer, D. (2018). Adaptation, barriers, and cooperation – defense in 2017, in and out of Slovakia. In *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2017* (pp. 29–42). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Fischer, D. (2020). Slovak security and defense policy in 2019. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2019* (pp. 47–60). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Gabrižová, Z. (2014). The EU in Slovak political discourse – the neglected battlefield. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 23(1–2), 55–70.

- Gabrižová, Z. (2017). The year of the EU Council Presidency. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2016* (pp. 19–34). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Gabrižová, Z. (2019). Slovakia's EU policy in 2018: Balancing core and periphery. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2018* (pp. 12–28). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Gülen, B. (2022). Turf Wars in Foreign Policy Bureaucracy: Rivalry between the Government and the Bureaucracy in Turkish Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 18(4), orac021. <https://doi.org/10.1093/fpa/orac021>
- Hajko, J. (2021). Anti-corruption opposition zealot enters European politics. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2020* (pp. 16–33). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Haughton, T. (2004). What Role Has Europe Played in Party Politics in Slovakia. *Slovak Foreign Policy Affairs*, 5(1), 75–86.
- Horváth, P. (2014). The Role of the President in the Context of the Political Changes in Slovakia. *Slovak Journal of Political Sciences*, 14(1), 75–87. <https://doi.org/10.2478/sjps-2014-0002>
- Hudson, V. M., & Day, B. S. (2020). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Third Edition). Rowman & Littlefield.
- Juhász, K. (2018). A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikája. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018(2), 24–49.
- Kaarbo, J. (1996). Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partners in German and Israeli Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 40(4), 501–530. <https://doi.org/10.2307/2600889>
- Kaarbo, J. (2012). *Coalition politics and cabinet decision making: A comparative analysis of foreign policy choices*. University of Michigan Press.
- Kaarbo, J., & Beasley, R. K. (2008). Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 4(1), 67–81. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00058.x>
- Kovář, J. (2015). Europeanisation of EP Election Manifestos: An Application of a New Approach on the Case of Slovak Political Parties. *Czech Journal of Political Science*, 2, 105–126. <https://doi.org/10.5817/PC2015-2-105>
- Leška, V. (1999). Mezinárodní postavení Slovenska a jeho bezpečnostní situace. *Mezinárodní Vztahy*, 34(1), 55–67. <https://doi.org/10.32422/cjir.1334>
- Leška, V. (2000). Dostihne Slovensko své sousedy na cestě do Evropské unie? *Mezinárodní Vztahy*, 35(2), 47–61. <https://doi.org/10.32422/cjir.1113>
- Leška, V. (2004). Slovensko před přijetím do euroatlantických struktur: Politické, ekonomické a sociální aspekty připravenosti na vstup do EU a do NATO. *Mezinárodní Vztahy*, 39(1), Article 1.
- Lezova, K. (2013). *The Influence of Domestic Political Factors on Foreign Policy Formation in an EU Member State: The Case of Slovakia and the Kosovo Status Process* [Doctoral, Goldsmiths, University of London]. <https://research.gold.ac.uk/id/eprint/9460/>
- Marton, P. (2013). *A külpolitika elemzése: Fogalmak és módszerek a külpolitika forrásainak feltárására*. Antall József Tudásközpont.
- Marušák, J. (2017). Bilateral and multilateral context of the Slovakia's eastern policy 2016. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia's Foreign Policy 2016* (pp. 99–115). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Marušák, J. (2021). 'Slovak, not Brussels Social Democracy'. Europeanization/De-Europeanization and the Ideological Development of Smer-SD Before 2020 Parliamentary Elections in Slovakia.

- Politologický Časopis - Czech Journal of Political Science*, 18(1), 37–58. <https://doi.org/10.5817/PC2021-1-37>
- Marušiak, J. (2024). War as the “new normal.” Slovakia’s Eastern Policy in 2023. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia’s Foreign Policy 2023* (pp. 128–149). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Mello, P. A. (2025). The party politics of national role contestation: Germany’s ‘traffic light’ coalition and the Russian war against Ukraine. *Cambridge Review of International Affairs*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/09557571.2025.2464924>
- Mello, P. A., & Peters, D. (2018). Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 3–18. <https://doi.org/10.1177/1369148117745684>
- Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>
- Müller, P., Dyduch, J., & Gazsi, D. (2025). Populism, party-cohesion, and the de-Europeanisation of national foreign policy institutions in Hungary and Poland. *Cambridge Review of International Affairs*, 0(0), 1–24. <https://doi.org/10.1080/09557571.2025.2476032>
- Nyilas, L., & Stepper, P. (2023). A visegrádi partnereink stratégiai gondolkodása I.: Csehország és Szlovákia (MKI Elemzések) [MKI Elemzések]. Magyar Külügyi Intézet. <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.40>
- Oktaý, S. (2018). Chamber of opportunities: Legislative politics and coalition security policy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1), 104–120. <https://doi.org/10.1177/1369148117745680>
- Oppermann, K. (2019). Koalitionspolitik und Nationale Rollenkonzeptionen: Der Stellenwert von Multilateralismus und Antimilitarismus für die ‘Zivilmacht’ Deutschland. In K. Brummer & F. Kiessling (Eds.), *Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche aussenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven* (pp. 273–294). Nomos.
- Pásztor L. (2024). Szlovákia reakciója az orosz–ukrán háborúra. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 17(2), 48–63. <https://doi.org/10.32576/nb.2024.2.4>
- Pisklová, M. (2024). Three governments and a rather swift turn in Slovakia’s European policy in 2023. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia’s Foreign Policy 2023* (pp. 14–29). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Raunio, T., & Sedelius, T. (2025). Presidential Activism: Causes, Patterns and Consequences. *Political Studies Review*, 23(1), 4–13. <https://doi.org/10.1177/14789299241304605>
- Raunio, T., & Wagner, W. (2017). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics*, 40(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1240411>
- Šandor, F., & Gurňák, D. (2023). Development of the geopolitical orientation of the Slovak Republic since 1993. *Geografický Časopis - Geographical Journal*, 75(3), 219–233. <https://doi.org/10.31577/geogrcas.2023.75.3.11>
- Strážay, T. (2018). Jewel or thorn? V4 in 2017 from Slovakia’s perspective. In P. Brezáni (Ed.), *Yearbook of Slovakia’s Foreign Policy 2017* (pp. 59–70). Research Center of the Slovak Foreign Policy Association.
- Szent-Iványi, B., & Lightfoot, S. (2015). Közép- és Kelet-Európa nemzetközi fejlesztési politikája az EU-csatlakozás után. *Külügyi Szemle*, 14(különszám), 26–36.
- Tabosa, C. (2020). Constructing Foreign Policy vis-à-vis the Migration Crisis: The Czech and Slovak Cases. *Czech Journal of International Relations*, 55(2), 5–23. <https://doi.org/10.32422/mv.1687>

- Tekines, M. H. (2025). Populists and diplomats: Negotiated agency of the Turkish ministry of foreign affairs. *Mediterranean Politics*, 0(0), 1–25. <https://doi.org/10.1080/13629395.2025.2455315>
- Török, M. (2014). Tri obdobia dvoch desaťročí zahraničnej politiky Slovenskej republiky. *Politické Vedy*, 17(3), 112–151.
- Török V. (2022). A Visegrádi Csoport országainak földgázpolitikai áttekintése. *Pólusok*, 3(1), Article 1. <https://doi.org/10.15170/PSK.2022.03.01.05>
- Tóth, B. L. (2015). A Visegrádi csoport (V4) Nyugat-Balkán-politikája. *Külügyi Szemle*, 14(2), 25–41.
- Világi, A. (2023). Die Außen- und Europapolitik der Slowakischen Republik: Integrationsbemühungen ohne Euphorie. In A. Lorenz & D. Dalberg (Eds), *Das politische System der Slowakei: Konstante Kurswechsel in der Mitte Europas* (pp. 205–228). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-42633-0_11
- Weiss, P. (2003a). A Year of the End of a Historical Journey. In A. Korvanová & K. Žáková (Eds), *Yearbook of Foreign Policy of the Slovak Republic 2002* (pp. 57–62). Slovak Institute for International Studies.
- Weiss, P. (2003b). The Reasons for the Difficulties of the Independent Slovak Republic's Foreign Policy and the Possibilities of Overcoming Them. *Slovak Foreign Policy Affairs*, 4(1), 46–57.
- Wolchik, S. L. (2017). Iveta Radičová: The First Female Prime Minister in Slovakia. In V. Montecinos (Ed.), *Women Presidents and Prime Ministers in Post-Transition Democracies* (pp. 239–258). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-48240-2_12
- Yan, H.-T. (2021). Prime ministerial autonomy and intra-executive conflict under semi-presidentialism. *European Political Science Review*, 13(3), 285–306. <https://doi.org/10.1017/S1755773921000072>
- Žarna, K. (2023). Foreign policy conditionality of the Slovak Republic. *Annales Scientia Politica*, 12(2), 34–42.

THE INFLUENCE OF DOMESTIC POLITICAL CLEAVAGES ON 30 YEARS OF SLOVAK FOREIGN POLICY (1993-2023)

Abstract

The foreign policy of states is the result of the combined effect of various domestic and foreign policy factors. This study is the first in the literature to analyse the domestic political fault lines shaping Slovakia's foreign policy from the perspective of foreign policy analysis. Based on English, Czech, and Slovak sources, it concludes that between 1993 and 2023, the central cleavage in Slovak foreign policy was the conflict between pro-Western and pro-Russian political forces. The consequence of this was, on the one hand, an inconsequent foreign policy with key foreign policy actors (e.g., president, prime minister, foreign minister) often following contradictory policies, and on the other hand, the development of a foreign policy apparatus with weak steering capabilities.

Keywords: government-opposition conflict, coalition politics, foreign policy, party politics, Slovakia