

MAGYAR HATÁRNYITÁS AZ NDK MENEKÜLTJEI ELŐTT 1989-BEN

EGY KULCSDÖNTÉS KÖZPOLITIKAI ELEMZÉSE

JENEI GYÖRGY

Absztrakt

A tanulmány azzal a kulcsdöntéssel foglalkozik, amelyet a magyar miniszterelnök, Németh Miklós hozott, amikor elhatározta a magyar határ kinyitását a keletnémet menekültek számára 1989-ben. Az írás a döntési sorozatot elemzi, amely lehetővé tette a miniszterelnöki szándék megvalósulását. Az áttekintést a széles körű hatást kifejtő közpolitikai döntések modelljeinek tükrében teszi meg. Ezek a modellek: Herbert Simon két modellje (átfogó racionalitás és korlátozott racionalitás), Charles Lindblom két modellje (egymást követő korlátozott összehasonlítások modellje, korlátozott összehasonlítások stratégiai elemzési modellje). Az áttekintés két további modellt is magában foglal. Az egyik Yehezkel Dror normatív optimalizálási modellje, amely a realizmust és az idealizmust kombinálja, hangsúlyozva az intuíció szerepét. A másik modell Amitai Etzioni nevéhez fűződik: ezt ő maga vegyes levizsgálási modellnek nevezte, amely az alapvető és a részleges döntések megkülönböztetésén alapszik. A tanulmány tehát kutatói perspektívából vizsgálja az 1989-es döntés rövid és hosszú távú következményeit s tanulságokat von le a jelenlegi és a jövőbeni helyzetre vonatkozóan.

Kulcsszavak: a közpolitikai modellek típusai, a közpolitikai döntések sorozatának szerepe, a határnyitási döntés, a civil szervezetek szerepe, a döntés következményei és jelenlegi tanulságai.

Napjainkban is emlékeztető tény, hogy 1989 szeptemberében Magyarország megnyitotta nyugati határát, és lehetővé tette, hogy a keletnémet menekültek – Ausztrián keresztül – Nyugatra, az NSZK-ba távozzanak. Ez világszerte kiváltotta a magyarok tiszteletét és megbecsülését, amely csak az 1956-os forradalom és szabadságharc nemzetközi visszhangjával

hasonlítható össze. 1989-ben Magyarország nemzetközi értékelése olyan magasra emelkedett, hogy az még Lengyelországéval és Jugoszláviáéval is vetekedett.

A határnyitás tudatos döntés eredménye volt. Spontán rögtönzés itt szóba sem jöhetett. A döntés előzményeiről és történetéről Oplatka András (2008) írt kitűnő, alapos, a finom részleteket is érzékeltető könyvet. Forrásai részben a témakört feltáró és ahhoz kapcsolódó dokumentumok, részben az egykori résztvevőkkel készített interjúk voltak. E könyv mellett támaszkodom saját személyes élményeimre is, amelyeket az egykori magyar miniszterelnök személyes tanácsadójaként szereztem.

A tanulmány nagy jelentőséget tulajdonít a társadalmi támogatás, a civil szervezetek és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat kiemelkedő szerepének, amely a kormánytagok állásfoglalását és a miniszterelnököt nemcsak bátorította, hanem ösztönözte is a döntés meghozatalában.

A döntéssel közpolitikai nézőpontból kívánok foglalkozni. A közpolitikai szakirodalom megkülönbözteti az „*of policy*” és a „*for policy*” elemzést (Gordon et al., 1977). Az első esetben az elemzés a folyamatok megértésére összpontosít, a második esetben viszont a fő cél a hozzájárulás egy bizonyos társadalmi probléma megoldásához. Jelen tanulmány az „*of policy*” típusba tartozik, vagyis deskriptív dominanciájú, és preskriptív mozzanatokat csak indirekten tartalmaz. Thomas Dye, a közpolitika egyik klasszikus alakja azt írja, hogy a „közpolitikai elemzés azt deríti ki, hogy mit tesz a kormányzat, miért teszi ezt, és milyen változást okoz”, vagyis „leírás és magyarázat a kormányzati cselekvés okairól és következményeiről” (Dye, 1976: 1). Aaron Wildavsky szerint a közpolitikai elemzés mindig problémaközpontú (Wildavsky, 1979: 17). Tanulmányunk központi problémája: hogyan vált lehetségessé, hogy a határzár kinyitásáról a magyar miniszterelnök döntsön?

Az elemzést a mai közpolitikában jelentős, nemzetközi hatású elméletek tükrében végzem el. Foglalkozom azzal a döntési láncolattal, amely nélkül a döntésre nem kerülhetett volna sor, s az előnyök és a kockázatok számbavételével elemezni fogom a döntések tartalmát. Az elemzést a várható hatások és a nem kalkulált következmények értékelése, valamint néhány tanulság levonása zárja le.

A kiindulópont: egyetlen nemzetközi jogi kötelezettség, az alternativitás hiánya

Nyilvánvaló, hogy 1988-ban, egy évvel korábban – a klasszikus pártállam időszakában – a határzár kinyitását csak az egyetlen legálisan működő párt, a Magyar Szocialista Munkáspárt legfelsőbb szervei dönthették volna el, és az akkori magyar kormány feladata a végrehajtás megszervezésére korlátozódott volna.

A két időpont közötti egyéves történeti folyamatot közpolitikai szemléletben tekintem át. Alapvető célom a kormányzati stratégiák és cselekvések elemzése, különös figyelemmel összpontosítva egyfelől a stratégiák és cselekvések kialakításának és végiggondolásának, másfelől megvalósításuknak a folyamataira. A közpolitika lényegét William I. Jenkins ezen a nyomvonalon haladva határozza meg, eszerint a közpolitika „egymással összefüggésben levő döntésekből és a hozzájuk kapcsolódó cél- és eszközrendszerből áll, amelyeket sajátos helyzetekben valósítanak meg” (Jenkins, 1978: 5). Ugyanakkor a közpolitika központi problémája, hogy mi a döntések értékorientációjának tartalma, és ez összhangban van-e a döntések céljával és az alkalmazott eszközökkel.

Egy döntés önmagában sohasem érthető. A miniszterelnök 1989. augusztusi döntése sem.

Egy-egy döntés megértése mindig döntések és cselekvések sorozatának elemzési eredménye – mint Hugh Heclo írja: „a politika döntések és cselekvések sorozatából áll, nem pedig specifikus döntésekből és cselekvésekből” (Heclo, 1972: 85). David Easton hasonlóan vélekedik, amikor azt írja, hogy a politika „döntésekből és cselekvésekből áll, amelyek értékeket érvényesítenek” (Easton, 1953: 130).

A Németh-kormány megalakulásának időpontjában (1988. november) a szocialista országokból érkező turistáknak nem volt legális lehetőségük arra, hogy egy nem szocialista országba távozzanak. Nem voltak alternatívák. A proletár internacionalizmus és a korlátozott szuverenitás elve arra kötelezte a szovjet birodalomba tartozó összes kelet-közép-európai szocialista országot, hogy azokat a személyeket, akik egy másik szocialista országból érkeztek, vízumuk érvényességi időpontjának lejártá után visszatoloncolják abba a szocialista országba, amelynek állampolgárai voltak. Magyarország esetében ezt számos szocialista ország viszonylatában bilaterális szerződés szabályozta. Oplatka András ezt írja: „Magyarországnak a Szovjetunióval, Csehszlovákiával, Romániával és az NDK-val vannak szerződései, amelyek az országot arra kötelezik, hogy a tiltott határátlépést elkövető vagy a határ közelében elfogott személyeket általában 48 órán belül visszaadják” (Oplatka, 2008: 55). A toloncegyezményt az érintettek csak illegálisan (határsértés) vagy különböző trükkökkel (látszatházasság stb.) tudták kikerülni.

Ugyanakkor Magyarország 1988 végére a gyakorlatban már megszegte a toloncegyezményt, amikor a Romániából érkező magyar, szász, sváb és román személyeket nem toloncolta vissza az előírt időpontban, hanem táborokban helyezte el őket a szászok és a svábok kivételével, akik Nyugat-Németországba távoztak. Egyházi tisztviselők szerint az „áttelepültek” táboraiiban 1988 végén 12 500 menekült tartózkodott (Oplatka, 2008: 54). A menekültstátusz hivatalosan nem létezett, ezért az „áttelepült” szó volt használatban.

A kialakult helyzet kettős feladatot adott. Egyrészt létre kellett hozni egy alternatívát, amely jogilag legalább egyenértékű a toloncegyezményvel. Másrészt meg kellett teremteni azokat a feltételeket, amelyek a gyakorlatban képessé tették a magyar államot a menekült-alternatíva gyakorlati érvényesítésére. Ez a pártállam olyan mértékű fellazítását, a vezető pártszervek döntési monopóliumának olyan korlátozását feltételezte, amely lehetővé teszi, hogy a magyar kormány – a pártvezetéstől függetlenül – dönteni tudjon a más szocialista országból érkező turisták és szökevények sorsáról.

Azt a kétdimenziós döntés- és cselekvéssorozatot kívánjuk áttekinteni közpolitikai nézőpontból, amely kialakította a toloncegyezmény alternatíváját, s a pártállamot olyan mértékben lazította-korlátozta, hogy a magyar miniszterelnök döntési helyzetbe kerüljön.

Az alternativitás megteremtése és a pártállami keretek lazításának megkezdése

A Romániából érkező, főleg magyar nemzetiségű állampolgárok miatt a magyar kormány érzekelte, hogy olyan kényszerhelyzetbe került, amely hosszú távon nem tartható.

A pártállam lazításának első lépése a pártalapítás jogának biztosítása volt a magyar állampolgárok számára. Ezt az Országgyűlés az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényben tette lehetővé, amelyet 1989. január 24-én hirdettek ki. A törvény 1. §-a szerint „az egyesülési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van arra, hogy másokkal szervezeteket, illetőleg közösségeket hozzon létre, vagy azok tevékenységében részt vegyen”. A törvény 3. §-ának (1) pontja meghatározza, hogy „a társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét”.

A törvény kettős következménnyel járt. Egyrészt azzal, hogy lehetővé tette az ellenzéki szervezkedések és csoportok számára, hogy kilépjenek az illegalitásból vagy félillegálisból, és pártként engedélyt kapjanak a legális működésre, megszüntette az MSZMP pártmonopóliumát. Ezzel a lehetőséggel számos szervezkedés élt is. Másrészt lehetővé tette olyan szervezetek számára, amelyek a társadalomnak vagy egyes csoportjainak segítséget nyújtottak problémáik enyhítésében vagy megoldásában, hogy engedélyt kapjanak legális egyesületi működésre. Olyan, a társadalmi problémákra érzékeny szervezkedések létét ismerték el törvényi szinten, amelyeket társadalmi támogatás táplált, nem pedig felülről lefelé hozták létre őket. Ezt a lehetőséget kihasználva kérte egyesületi bejegyzését a Magyar Máltai Szeretetszolgálat is. Megalakulásának története az 1980-as évek második feléig nyúlik vissza.

Azzal kezdődött, hogy a nyugatnémet állampolgárságú Csilla von Boeselager bárónő (született: Fényes Csilla) és Ugron Imre máltai lovag adománygyűjtést szervezett a rászoruló magyarországi emberek és szervezetek megsegítésére. Kezdetben orvosi műszereket gyűjtöttek németországi kórházak közreműködésével, és Kozma Imre zugligeti plébános volt a partnerük az adományok célba juttatásában. Az együttműködés első intézményes kerete az 1988 decemberében Németországban létrehozott Ungarischer Malteser Caritasdienst nevű szervezet volt, amelyet bilaterális szervezetnek terveztek. Ennek megfelelően és a magyar egyesületi törvény alapján (a törvény 1989. február 3-án lépett hatályba) – Magyarország első civil szervezeteként – 1989. február 4-én nyújtották be a bejegyzéshez szükséges dokumentációt. A szervezetet február 10-én jegyezték be: megalakult a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület keresztény szervezete (Tampu, 2020: 6). Katolikus egyházi erő szervezte, és keresztény érzület fejeződött ki egyesületi formában. Az egyesület rögtön bekapcsolódott a romániai „áttelepültek” karitatív elkötelezettségen alapuló megsegítésébe. Ez az NDK állampolgárainak figyelmét is felkeltette. Ahogy Tampu Stelian írja: „...akkoriban politikai okok miatt majdnem 13 ezer magyar jött át Magyarországra, ez az NDK állampolgárainak is szemet szűrt. Feltették a kérdést magukban, hogyha a szocialista Magyarország nem toloncolja vissza a szocialista Romániába a román állampolgársággal rendelkező magyarokat, akkor lehet, hogy őket sem adja majd ki az NDK-nak” (Tampu, 2020: 7).

A második lépés a döntési alternatívák megteremtése volt. Magyarország csatlakozott a genfi menekültügyi egyezményhez¹ és a New York-i jegyzőkönyvhöz, az erről szóló nyilatkozatot 1989. március 14-én helyezték letétbe az ENSZ főtítkárnál. Az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án elfogadott ENSZ-egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozó, 1967. január 31-én aláírt jegyzőkönyv tartalmát beépítette a magyar állam működésének jogrendjébe.² Ez az emberi és politikai szabadságjogok követelménye alapján nemcsak egyenértékű alternatívát jelentett a proletár internacionalizmussal és a korlátozott szuverenitással szemben, hanem nemzetközi jogi érvénye miatt felülírta a toloncegyezmény rendelkezéseit, és lehetővé tette a „menekült” terminológia hivatalos használatát. A genfi egyezmény 1989. június 12-én lépett hatályba.

A csatlakozást befolyásos pártvezetők és kormánytisztviselők elleneztek, és előfeltételként azt tartották szükségesnek, hogy Magyarország először tárgyalja meg a csatlakozást azokkal a szocialista országokkal, amelyekkel kapcsolatban bilaterális toloncegyezmények írják elő a turistákkal szemben követendő gyakorlatot. Ezt az ellenzést a kormány nem vette figyelembe.

1 – Az egyezmény eredeti címe, illetve hivatalos magyar nyelvű fordítása a következő: Convention relating to the status of refugees signed at Geneva, on 28 July 1951; A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény.

2 – A jegyzőkönyv 1989. március 14-én hatályba lépett Magyarországon.

A pártállami keretek további lazítása és az alternativitás gyakorlati megalapozása

A két nyomvonalon tovább haladva újabb lépések következtek. Az első közvetlenül a párt és a kormány viszonyát változtatta meg. A pártvezetés lemondott arról a jogáról, hogy a kormány átalakítását előzetesen jóvá kell hagynia, és átadta ezt a jogot a Hazafias Népfront vezetésének, amely nem követte automatikusan a pártvezetés utasításait. Ez a változtatás korlátozott autonómiát jelentett a kormány számára.

A második lépés már – Románia kivételével – a többi szocialista országot is közvetlenül érintette. Ez pedig a határzár megszüntetése s ezen belül a szögesdrót lebontása volt. Éles kontraszt alakult ki, amely az NDK határőrizeti rendje és a magyar határőrizet között volt a legélesebb. A 350 kilométeres magyar–osztrák határt 1949-ben elaknásították. 1956-ban felszedték, majd 1957-ben újratelepítették az aknákat. Később ismét felszedték, és szögesdrótt akadállyal, nyomsávval, valamint elektronikus jelzőrendszerrel helyettesítették őket. Ezzel szemben a 155 kilométer hosszú berlini fal három és fél méter magas volt, és negyvenötezer betonelemből állt. A szökést megkísérlő állampolgárokat az NSZK–NDK határ egész hosszában többnyire elfogták, ezer embert lelőttek, hatszázat pedig megsebesítettek. A kontrasztból eredő, kiszámítható következmények be is következtek.

A hivatalba lépésekor a szocialista piacgazdaság, a plurális politikai rendszer és a jogállamiság kialakítása iránt elkötelezettséget kinyilvánító kormánynak ezeket a célirányokat megvalósító döntései – a történeti folyamat iránya és tartalma alapján – már elemezhetők és értelmezhetők a demokratikus társadalmakban kialakult döntési tipológia tükrében.

Közpolitikai vita a politikai döntések alternatíváiról

A nemzetközi szakirodalom napjainkban is érvényes vitájának két főszereplője Herbert Simon és Charles Lindblom. Simon 1945-ben publikálta tudománytörténeti jelentőségű, *Administrative Behavior* [Közigazgatási magatartás] című könyvét, amely számos tudományágban, de főleg a közpolitikában és a szervezetelméletben vált nagy hatásúvá. Ő nem tekintette indokoltnak Max Weber transzcendens, ideáltipikus kiindulópontját a döntési alternatívák feltárásában. Ugyanakkor elfogadta Weber elméletéből, hogy a közigazgatási folyamatok alapvetően a racionális választás sémáit követik. Átfogó racionalitáselméletében a célok kitűzése és az értékek meghatározása után a döntéshozó az összes lehetséges alternatívát számba veszi, a második lépésben elemzi az egyes alternatívák előnyeit és hátrányait, a harmadik lépésben pedig kijelöli a megvalósítandó alternatívát az előnyök és hátrányok összehasonlító értékelése alapján.

A közpolitikai gyakorlatot elemző tanulmányai során azonban Simon ráismert elméletének néhány problematikus pontjára. Ugyan az alternatívákat a mindenkori helyzet elemzéséből olvasta ki, és nem olyan ideáltípusból vezette le, mint Max Weber, azonban arra a következtetésre jutott, hogy az átfogó racionalitás elmélete is idealizált, s nem veszi figyelembe a közpolitikai döntések gyakorlatában jelentkező nehézségeket és torzulásokat. Melyek voltak ezek?

Az első problémát az jelenti, hogy kinek az értékrendje érvényesül a döntési folyamatokban. A közigazgatási szervezetek értékvilága heterogén, és a szervezeti szinten elfogadott értékrend különbözhet a köztisztviselők egyéni és csoportszintű értékrendjétől. Simon ezért két alapesetet különböztet meg: a döntés „szervezetileg” racionális, ha a szervezeti célokhoz igazodik, és „személyileg” racionális, ha az egyének céljaihoz igazodik (Simon, 1945: 76–77).

A második nehézség, hogy a köztisztviselők a döntések értelmezésében relatív autonómiával rendelkeznek, és ez kifejeződik a döntések tartalmának és időzítésének „menet közben” történő megváltoztatásában.

A harmadik probléma, hogy a döntések megvalósítását mindig külső kényszerek és teljesítménykövetelmények befolyásolják. Ezért különbözik a gyakorlati döntések természete a tudományos elemzési folyamatától, amely ilyen teljesítménykövetelményeknek és időzési kényszereknek nincs alávetve. Hegel ezt úgy fejezi ki, hogy Minerva baglya csak akkor repül, ha az éj leszáll.

Simon ebből azt a következtetést vonja le, hogy az átfogó racionalitás elmélete a gyakorlatban nem alkalmazható, ezért 1957-ben kiadott könyvében, az *Administrative Behaviour* című munkájának második kiadásában új modellt alkot, amelyet a „korlátozott racionalitás” elméletének nevez. Eszerint a döntéshozó akkor cselekszik helyesen, ha a célok kijelölése és megvalósítása során nem a saját értékei maximalizálásának szándéka alapján jár el, hanem a közjó és a közmegelegedettség érvényesülésének követelményét tekinti meghatározó tényezőnek. Így lemond az összes alternatíva előnyeinek és hátrányainak összehasonlító elemzéséről, s a közérdek és a közvélemény igényeinek figyelembevétele alapján szelektál a logikailag szóba jöhető alternatívák között, a kormányzat értékelkötelezettségével összhangban.

Charles Lindblom Herbert Simont követi az átfogó racionalitás modellje problémáinak feltárásában, de ezek megoldására a korlátozott racionalitáson túlmutató megközelítést ajánl, melyet inkrementalista modellnek nevez. Ez az egymást követő, korlátozott összehasonlítások módszere, amely hangsúlyozottan szemlélet és módszer, és nem tart igényt az átfogó elmélet rangjára (Lindblom, 1959). Ez a módszer a fennálló helyzetből kiindulva csak

fokozatos változásokat tart lehetségesnek, mert különben nem kerülhető el az idealizálás csapdája. Később azonban rájött arra, hogy az egyszerű szakaszolás közben eltávolodhatunk az eredeti céloktól, perifériára kerülhetnek a kormányzati értékek, és így nem célirányos lépéseket tehetünk, szélsőséges esetben a körben járás veszélyét is kockáztatva. Ezért későbbi munkájában (Lindblom, 1979) bevezeti a szakaszolt inkrementalizmus fogalmát, amely célokhoz és értékekhez is kapcsolódik. Lindblom olyan modellt javasol, amelyben először stratégiai elemzés keretében kijelöljük a célokat, meghatározzuk a követendő értékeket, és ebből kiindulva az egymást követő korlátozott összehasonlításokat cselekvési sorban rendezzük el, amely meghatározott értékorientációt fejez ki, és stratégiai cél elérésére irányul. Ezzel közelít Simon korlátozotttracionalizmus-modelljéhez.

Az 1989-es kormányzati döntések tipológiai elhelyezése

Az 1989-es kiindulápontra – az autoriter diktatúrára – Simon és Lindblom tipológiai csak korlátozottan, módszertani dimenzióban érvényesek. Ezek a tipológiák – a tartalmat tekintve – csak a pluralitásra épülő, modern demokráciákra érvényesek, amelyeknek a döntési alternativitás a természetes működési rendje. A szovjet birodalom országaiban kezdetben a Szovjetunió politikai rendszerét másoló totalitárius hatalmat építettek ki, amelynek döntési politikai-ideológiai hitelveken alapultak, és a megvalósítás követelménye a fegyelmezett végrehajtás volt. Ezekre a feltételekre a demokratikus politikai rendszerek döntési tipológiája egyáltalán nem alkalmazható.

Azonban a szocialista országok egy részében, így Magyarországon is, az évtizedek során elmozdulás történt a totalitáriánus diktatúráktól az autoriter diktatúrák irányába. A totális hatalmakban a pártállam „hajtószíjaként” felülről lefelé kiépült, társadalminak mondott szervezetek az autoriter hatalmakban korlátozott autonómiához jutnak a diktatúra keretei között. (Ennek különös jelentősége lesz az 1989-ben kezdődő rendszerváltásban, amikor egyes szervezetek már nem követték a párt iránymutatásait, és ez belső feszültségek forrásává is vált.) Az autoriter diktatúrák autonómiája együtt jár a bürokratikus szakértelem szerepének növekedésével is. Vagyis a politikai hűség és az ideológiai elkötelezettség mellett szerepet kap a szakértelem is. Az autoriter hatalmak a pluralista értékbázist nem fogadják el, de a cselekvési technológia, a döntéshozatali folyamatokban alkalmazott eszköztár érdeklí őket, mert ezekről úgy vélik, hogy a döntések társadalmi hitelességét fokozzák, és így hozzájárulnak az autoriter diktatórikus hatalom stabilitásához. Tehát alkalmazzák a tipológiát, de csak módszertanilag.

Más a helyzet a Németh-kormány kezdeti döntései esetében, amelyek – stratégiai céljaik következtében – már értelmezhetők a demokratikus társadalmak döntési tipológiai alapján.

A genfi menekültügyi egyezményhez és a New York-i jegyzőkönyvhöz való csatlakozás alternativitást teremtett. Választani lehetett a toloncegyezmény végrehajtása és a menekült-státusz megadása között. A hatalmi szférában különböző vélemények léteztek, de a kormány a csatlakozást egyértelműen a visszatoloncolás megszüntetésére használta ki. Ez a döntés Simon korlátozott racionalitási elméletének keretei között helyezhető el. Az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszere szóba sem jöhet egy olyan új alternatíva megteremtésénél, amely egyben a plurális értékorientáció érvényesülését jelentette. Az átfogó racionalitás simoni elmélete szintén nem jöhet szóba, hiszen itt nem számos alternatíva között döntöttek az előnyök és hátrányok mérlegelése alapján, hanem egy szorult helyzetbe került kormány – pártállami keretek között – alternativitást teremtett. Így csapdahelyzetből menekült ki. Románia igényelte a toloncegyezmény végrehajtását. Ha ezt a kormány elfogadta volna, akkor társadalmi támogatottsága minimálisra süllyed, és a döntést nyíltan ellenző megmozdulásokra is sor kerül az országban. Az is világos volt a kormány tagjai számára, hogy a Romániából menekülő magyarokon, „saját véreiken” és a más nemzetiségekhez tartozó (román, szász, sváb) embereken segíteni kell. Az emberi jogok érvényesítése, mint alternatíva felülírta a másik alternatívát, a proletár internacionalizmus elvét.

Hasonló az egyesülési törvény elfogadásának értékelése. Ez a törvény lehetővé tette az addig létező egypártrendszer helyett több párt megalapítását, vagyis az akkor már szervezkedő ellenzéki csoportosulások legális pártként való bejegyzését. Alternativitást teremtett, plurális értékrendet követett, megszüntette a pártmonopóliumot. Mindez találkozott a társadalom általános igényeivel. Azonban a törvény olyan szervezetek működésének engedélyezésére is lehetőséget biztosított, amelyek a civil társadalom egyes csoportjainak igényeit fejezték ki. Ezek a szervezetek létező társadalmi problémákon kívántak enyhíteni, függetlenek voltak a hatalomtól, és létük a társadalmi támogatottság erejétől függött. Ezt példázza a Magyar Máltai Szeretetszolgálat egyesületként való bejegyzése is.

Az egyesülési törvény szintén csak a korlátozott alternativitás elméletének keretei között értelmezhető. Hiszen az alternativitás megteremtése történt meg, ezért az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszere nem biztosít releváns magyarázatot. Ezen a ponton is kényszerhelyzet volt. A kormány tisztán látta, hogy a gazdasági válság tüneteinek kezelése gazdasági reformokat, szociálisan érzékeny piacgazdaság kiépítését igényli, amely nem hajtható végre politikai pluralizmus nélkül. (Ezt az 1968-as gazdaságirányítási reformok ellentmondásos megvalósulása is bizonyította. Kiderült, hogy a piacgazdasági ösztönzők szerepének kibontakozása nem lehetséges az egypártrendszer dominanciája mellett.) Ugyanakkor szembe kellett nézni a növekvő gazdasági feszültségek és az erősödő társadalmi elégedetlenség fenyegetésével. Az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszerének alkalmazása olyan tárgyalásokat jelentett volna a pártvezetéssel, amelyek az egyesülési

törvény elfogadását hátráltatták volna, az átfogó racionalitás modellje pedig azért nem volt releváns, mert az összes alternatíva elemzésére egyszerűen nem volt idő.

A következő döntés a pártállam működési kereteit lazította, ugyanis korlátozta a pártvezetés jogait. Ez az egymást követő korlátozott összehasonlítások módszerének típusába tartozó döntés volt. A kormány autonómiáját növelte ugyan, de a cél, a kormány függetlenségének megteremtése rejtve maradt. Ugyanakkor szakaszolt inkrementalizmusról még nem beszélhetünk. Kapcsolódik ehhez a döntéshez Amitai Etzioni 1967-ben megjelent tanulmánya. A közpolitikai döntésekről alkotott elméletét, amelyet ebben ír le, a szerző harmadik utas elképzelésnek és vegyes vizsgálódási elméletnek nevezi (Etzioni, 1967). Modelljében alapvető és részleges döntéseket különböztet meg. Szerinte az apró lépések stratégiája is eredményezhet alapvető változást, de hozzáteszi: ha nincs irányító erő az apró lépések sorozatában, akkor azok észrevétlenül körkörös irányúak is lehetnek, akár vissza is térhetnek a kiindulóponthoz, vagy éppen sokféle irányultságuk miatt közömbösíthetik egymás hatását. A fogyatékoságokat Lindblom is felismerte, de Etzioni bővebben és sokoldalúbban részletezi őket. Példaként az Amerikai Egyesült Államok vietnámi háborúját említi, amelybe az USA egy alapvető döntés (ez a hadüzenet) helyett apró, részjellegű döntések sorozatának eredményeként sodródott bele, és ugyanilyen apró döntésekkel „kászálódott ki” belőle. Etzioni szerint stratégiai orientációt csak alapvető döntések eredményeznek, azonban ezek idealizáló veszélyei csak úgy kerülhetők el, ha a korlátozott racionalitás modelljét kiegészítjük a Lindblom alkotta stratégiai elemzéssel és az ezen alapuló cselekvéssorozattal. A magyar kormányt a pártállam jogait korlátozó döntés, amelyet formálisan ugyan a legfelsőbb pártvezetés hozott (miközben a kormány az ezzel kapcsolatos igényét kétoldalú megbeszéléseken informálisan már kifejezte), kedvezően érintette, de a cél, a kormány függetlensége, mint említettem, még rejtve maradt. Megnyílt azonban a lehetőség – a stratégiai elemzési elmélet megvalósítása esetén – a kormány pártvezetéstől függetlenített működéséhez. Ezen a nyomvonalon a kormány rövidesen, már 1989 májusában jelentős előrelépést tett.

A vasfüggöny lebontását tartalmazó döntés hazai társadalmi fogadtatása egyértelműen kedvező volt. A problémát a szocialista országoktól származó várható nemzetközi fogadtatás és kritika jelentette. A döntés ugyanis nem csak a magyar–román viszonyt érintette. A magyarok ekkor már szinte korlátlanul utazhattak nyugati országokba, így nem korlátozta őket a határzár, és a gazdasági megtakarítással is egyetértettek. Támogatták a „vasfüggöny” magyarországi szakaszának lebontását, ami meg is történt. Más volt a hatás az NDK-ban, ahol megerősített, speciális határzár épült fel és működött, a határőröknek pedig tűzparancsuk is volt. Az NDK állampolgárai értesültek a vasfüggöny lebontásának eseményéről, és több évtizede húzódó, sokszor reménytelennek tűnő menekülésük lehetőségein kezdtek gondolkodni. A döntéssel Magyarország egy évtizedek óta élesedő német–német problé-

ma részévé vált. NDK-beli állampolgárok már a „fal” megépítése után folyamatosan törekedtek országuk illegális elhagyására. Az NSZK követségeire menekülők kivásárlását 1963 óta egyezmény szabályozta, amelynek keretében sok családot sikerült egyesíteni: „A határ leomlásáig 33 000 foglyot vásároltak ki ezen a módon, és összesen 215 000 családot sikerült egyesíteni” (Hartmann, 2014: 27). Azonban gyakran fordultak elő esetek, amikor NDK-s állampolgárok nem családegyesítési célból, hanem a totalitáriánus diktatúra elviselhetetlensége miatt kísérelték meg az illegális határátlépést. A kísérletek száma 1984-ben drámai módon megszorodott: „Az 1984-es menekülthullám komoly gondokat okozott az NDK-nak, és bizonyos tekintetben már az öt évvel későbbi fordulat előfutárának tekinthető. A polgárok nyomására az állam 34 000 embert volt kénytelen kiengedni az országból, miközben egy évvel azelőtt csak 11 000-en kaptak engedélyt” (Hartmann, 2014: 29).

A menekülési hullám átcsapott az NDK–NSZK határon. A menekülők tudták, hogy a magyar határőröknek nincs löparancsuk, és ezért a Dráván átúszva igyekeztek Jugoszlávia területére. Ma sem tudjuk, hányan fulladtak bele a folyóba. Az NDK vezetése már a szögesdrót lebontását követő napon tiltakozott, és a proletár internacionalizmus követelményére hivatkozott. Erre a magyar kormány számított. Pontosán ezért indokolta a döntését a nehéz gazdasági helyzettel, az eladósodással. Az emberi jogok követelményének betartását tekintve az NDK-nak gyenge volt a pozíciója, ugyanis 1977-ben aláírta az ENSZ 1966-os nemzetközi megállapodását a politikai és emberi jogokról, viszont saját törvényei közé nem iktatta be. Hartmann idézi a 12. paragrafust: „... mindenkinek jogában áll minden országot, a saját országát is elhagyni”, valamint „oda vissza is térni” (Hartmann, 2014: 28).

A szögesdrót átvágásával Magyarország szerepe megnövekedett a több évtizedes NDK–NSZK ellentétben. Az NDK más szocialista országokkal szemben érvényt szerzett annak az egyezménynek, mely szerint, ha egy NDK-s állampolgárnak lejárt a külföldi tartózkodási ideje, és ő nem akar hazamenni, akkor akár fizikai erővel is haza kell toloncolni, az NDK-ban pedig megbüntetik. Az NSZK viszont lehetőséget biztosított a keletnémet állampolgároknak, hogy áttelepüljenek az NSZK-ba, akár családegyesítés címén, akár humanitárius okokból, akár politikai üldöztetés miatt, akár azért, mert nem bírták egy totalitáriánus diktatúra, egy rendőrállam elnyomását. Az NSZK nemcsak kivásárolta a menekülteket, hanem változatos eszközökkel segítette őket a menekülésben és a letelepülésben.

Feszültséget okozott az is, hogy az NSZK az állampolgárság egységességének álláspontját tartotta érvényesnek egy 1913-ból – még Vilmos császár korából – származó birodalmi és állampolgársági törvény alapján, amelyet az 1949-es alaptörvény megerősített. Az NDK viszont új állampolgársági törvényt léptetett életbe 1967-ben. Ez azt jelentette, hogy az NDK többé nem ismerte el az egységes német állampolgárság létét, csak az NDK-beli ál-

lampolgarságot. 1968 áprilisában pedig már az új alkotmány is szentesítette a „német nemzet szocialista államának” ezt a törvényét.

Eközben 1989 májusában a magyar kormány önállóságát lényegesen befolyásoló esemény történt. A párt főtitkára a Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) áprilisi kongresszusán közölte, hogy a miniszterelnökkel együtt gazdasági szükségállapot bevezetését mérlegeli. Ez egy májusi tévéadásban került nyilvánosságra. A hírt a miniszterelnök telefonon azonnal cáfolta, amit a tévéhíradó közölt is. Ez a társadalom előtt nyilvánossá tette, hogy a kormány álláspontja eltér a pártvezetéstől. Lindblom döntési tipológiája szerint ez a pártvezetés befolyásának további korlátozását jelentette, és a szakaszolt elemzés modelljének megfelelően egyértelmű célt mutatott, amelynek iránya a pártállami kereteken túlmutató kormányzati önállóság felé vezetett. Ez a lépés ugyanis ismertté tette a társadalom előtt, hogy a kormányfő készen áll a pártfőtitkárával ellentétes véleményét nyilvánossá tenni. Lindblom szakaszolt stratégiai tervezés modellje értelmében ez azt jelentette, hogy a kormány akár egy pártvezetéstől független döntés meghozatalára is készen áll. Az önálló kormányzati fellépés tavaszi példája megtörtént már 1989 tavaszán, Nagy Imre és társai újra temetésének előkészítésekor, s az eseményre végül a kormány és az ellenzék megegyezése alapján került sor. A szakaszolt inkrementalizmus érvényesülését egyértelművé tette, hogy 1989-ben a kormány kinyilvánította függetlenségét. Ahogy Kurucz Gyula fogalmaz: a kormány „deklaráta függetlenségét a Magyar Szocialista Munkáspárttól, amely az egypártrendszerben meghatározta a politikai döntéseket. A magyar kormány kijelentette, hogy egyedül a nemzetnek felelős, és többé nem egyeztet az egypártrendszer domináns hatalmi tényezőjével” (Kurucz, 2014: 18). Ez szükséges volt ahhoz, hogy a kormány a beiktatásakor vállalt elkötelezettségét, azaz a piacgazdaság, a plurális demokrácia és a jogállamiság alapjainak megteremtését olyan mértékben megvalósítsa, hogy intézkedései a folyamatot visszafordíthatatlanná tegyék.

Az NDK-ból érkező menekültek kiengedésének előzményei és előkészítése

A Magyarországon nyaraló NDK-s turisták száma 1989 nyarán folyamatosan növekedett. A Balaton addig is a két német állam polgárainak tömeges találkozóhelye volt, most azonban már nemcsak otthonról jöttek keletnémetek, hanem Magyarország különböző pontjain várakoztak a Romániából és Bulgáriából hazafelé induló turisták is.

Magyarország a nyolcvanas években – még 1989 első felében is – betartotta a toloncgyezményt a határsértés közben elfogott és tartózkodási engedélye lejártá után az ország-

ban tartózkodó, a visszatéréstől vonakodó NDK-s turisták esetében, a Romániából legálisan és illegálisan érkező személyeknél viszont továbbra is megszegte.³

A magyar kormány az NDK és az NSZK közötti vita gyújtópontjába került. Mérlegelni kellett, hogyan döntsön. A toloncegyezmény betartása szóba sem jöhetett. Önálló mérlegelésének már nem volt belső korlátja. A pártvezetést a lényeges fejleményekről csak utólagosan tájékoztatta. A kormány vezető köztisztviselői körében egyesek a toloncegyezmény fenntartása mellett álltak, és erről még tájékoztattak is NDK-s vezető köztisztviselőket. A magyar kormány és a hazai köztisztviselők többsége – a társadalmi többség támogatásával – azonban nem kívánta többé egy totális diktatúra, egy rendőrállam igényeit teljesíteni, azaz a hazánkban tartózkodó NDK-beli állampolgárokat kitoloncolni. A genfi konvenció hatálybalépése után alternatív lehetőség nyílt a menekültstátusz megadására. Azonban a gyakorlatban ezt nem lehetett keresztülvinni, mert egyéni meghallgatás alapján a magyar hatóságoknak meg kellett volna állapítaniuk a különbséget a humanitárius okokból indokolt esetek, a politikai üldözöttek, a jobb anyagi helyzet elérésének reménye által vezéreltek és a köztörvényes bűn miatt felelősségre vont menekültek között. Ennek eldöntéséhez a magyar hatóságok nem rendelkeztek elegendő és megbízható információval. Egyébként a keletnémet turisták célja nem az itteni menedék, hanem az NSZK-ba való áttelepülés volt.

A magyar kormány „de iure” nem ismerte el az NDK-s turisták menekültstátuszát, ám „de facto” elismerte. Menedéket adott. Ez kifejezésre jutott abban, hogy a határsértőket nem vették őrizetbe, nem indítottak ellenük eljárást, nem adták át őket a Stasinak, vagyis a keletnémet titkosszolgálat Magyarországra küldött ügynökeinek. A kiutasítási parancsot kiadták ugyan, de a határsértők szabadlábban maradtak, egyszerűen elküldték őket. A határsértési kísérletet egy ideig bepecsételték az útlevelebe, később azonban már egy külön lapra pecsételték, és a határsértő azt csinálta a lepecsételt papírral, amit akart. Ez az NDK hatóságainak tudomására jutott, és tiltakozást váltott ki.

Ebben a helyzetben a releváns döntés meghozatalához nemcsak racionális mérlegelésre volt szükség, hanem intuícióra is. A közpolitikai döntésről szóló vitában Simon, Lindblom és Etzioni mellett ezen a ponton Yehezkel Dror (1964, 1968) nevét kell megemlíteni, aki a normatív optimalizálás modelljét alkotta meg. Szerinte a célok kiválasztásában intuitív közelítésre is szükség van, mert egy reális, a helyzethez illeszkedő döntéshez a helyzet irracionális, racionálisan nem kalkulálható mozzanatait is figyelembe kell venni. A kormány tájékozódásához szükség volt intuícióra, mivel olyan erővonalak gyújtópontjába került, amelyeket nem volt képes befolyásolni, és racionálisan kiszámítani az esetleges fejleménye-

3 – Vö. 1989. évi 15. törvényerejű rendelettel a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, net.jogtar.hu (letöltve: 2020. 12. 31.).

ket. Ilyen mozzanat volt például az NDK gazdasági és politikai helyzetének növekvő instabilitása és a szocialista országok várható reakciója is.

A helyzet metapolitikai mozzanata volt, hogy a szocialista országok 1989. júliusi találkozásán a lengyel és a magyar küldöttséget azzal vádolták, hogy elárulták a szocializmus vívmányait. Ez kétségtelenül megalapozott vád volt. Ceaușescu vezette a támadást, a többiek csatlakoztak, Gorbacsov hallgatott. Ceaușescu 1989 őszére újabb értekezletet kezdeményezett, amelyen a Lengyelország és Magyarország elleni – akár katonai – fellépés lett volna a téma. Gorbacsov a levelet megküldte a magyaroknak. Viszont az ő hatalmának stabilitásával kapcsolatban is eljutottak a magyar vezetéshez nyugtalanító hírek. A döntés megalapozásához itt is intuícióval kellett kiegészíteni-átszínezni a racionális számításokat. A soproni és debreceni MDF-szervezetek kezdeményezte páneurópai piknik szervezésében részt vett a magyar kormány is, hiszen ennek tesztfunkciója volt számára. Kiváltja-e a határ kis idejű megnyitása a passzív szovjet magatartás megváltozását? A teszt nem eredményezett semmilyen beavatkozást. Ez a kormány döntésénél lényeges szempont volt.

Fontos tényező volt a belső helyzet alakulása is. Az NDK-ból érkezett turisták teljesen tisztázatlan, közegészségügyi szempontból veszélyes körülmények között, vadkempingben táboroztak, az utcán éjszakáztak. A magyar lakosság segítőkészsége – talán azért is, mert analógiát láttak a romániai magyarok és az NDK-s állampolgárok helyzete között – széles körű volt. Sokan szállást adtak a keletnémeteknek, s a zugligeti tábor körül kialakult civil szerveződés is részt vett a gondoskodásban. Ide jöttek az NSZK konzulátusán és nagykövetségén meghívódó menekültek. Csillebércen újabb menekülttábort hoztak létre, amelyet a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Vöröskereszt közösen működtetett. Utána két újabb tábor létesült a Hárshegyben, máltai önkéntesek közreműködésével. A zánkai úttörőtáborban a magyar honvédség állított fel sátorot. A keresztény érzület megnyilvánulása volt, hogy egyesek kiköltöztek a lakásukból, átadták a menekülteknek, ők pedig a ház udvarán laktak sátorban. Mások szobákat béreltek a saját költségükön, a főtt ételeket pedig szállodák, munkásszállások és kifőzdék szállították ingyen (Tampu, 2020: 8).

A magyar kormánynak ösztönzést jelentett a magyar társadalom NDK-sokat támogató magatartása. Ennek gócpontja volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat. A zugligeti tábor működtetésével és más kezdeményezéseivel nemcsak az NDK állampolgárai számára biztosított az emberi jogokat érvényesítő életfeltételeket, hanem szervezőereje és központja lett az egyes magyar emberek segítő cselekedeteinek, egy igazi civil társadalmi összefogásnak is. Egy középkori kolostor kapujának latin nyelvű üzenete szerepelt a zugligeti tábor bejárata fölött: „Ianua patet, cor magis!” (A kapunk tárva, a szívünk még inkább!)

Ez a magatartás a megoldást kereső kormányerők számára valóban támogató jelentőségű volt. Emellett erősítette őket az ellenzéki pártok szervezkedése is.

A döntés és következményei

A problémának külügyi, belügyi és igazságügyi összetevői voltak. A feladat egy olyan döntés volt, amely az NDK országunkban tartózkodó állampolgárai számára Ausztrián keresztül kijutást biztosít az NSZK-ba, ugyanakkor jogszerű, és ezen az alapon nem lehet rajta „fogást találni”.

Az értékorientáció világos volt: érvényt kell szerezni az emberi jogoknak és a politikai szabadságjogoknak. Ez az itt tartózkodó NDK-beli állampolgárok Ausztriába engedését jelentette. A cselekvési célokra irányuló első javaslatokat Oplatka András sorolja fel: „Ültessük be a keletnémeteket éjszaka autóbuszokba, és vigyük ki őket az országból? Indítsunk számukra különvonatokat, amelyek sötétben kivilágítatlanul közlekednek? Akasszunk normális szerelvényekre kocsikat, amelyekben elmarad az útlevélvizsgálat? Ki lehetne-e nyitni a határt valamelyik éjszaka néhány órára egy bizonyos helyen? De ez esetben, hogy kerülnek az NDK-s állampolgárok előtte minden feltűnés nélkül annak a bizonyos helynek a közelébe? Miként lehet őket szállítani, amikor nem hajlandók vonatra szállni, mert bizalmatlanok, és attól félnek, hogy az utazás végállomása nem Bécs, hanem Kelet-Berlin lesz?” (Oplatka, 2008: 184).

Ezek a javaslatok a gyakorlatban kiszámíthatatlan nehézségekbe ütköztek volna. Hozzátehetjük, hogy közpolitikai nézőpontból, a nemzetközi diplomácia szabályai szerint bármelyik lépés szerződészegésnek minősült volna, belügyi-határőrizeti szempontból pedig az illegális kiengedés veszélyes precedenst teremtett volna. Ugyanis azt jelentette volna, hogy a magyar határ ellenőrizetlenül átjárható csatornát nyitott. Végezetül bármelyik lépés ellentmondott volna a jogállamiság elveinek.

Közpolitikai nézőpontból olyan megoldást kellett találni, amely az emberi jogi értékorientációt – megvalósítható módon – összekapcsolja a határnyitás céljával. A kulcskérdés az volt, hogyan lehet az 1969-es magyar–keletnémet egyezményben foglalt akadályokat elhárítani az NDK-s állampolgárok Nyugatra engedése elől. A határ megnyitásának három ponton mondott ellent az egyezmény. Oplatka András (2008) részletesen leírja ezt a három pontot. Lényegük az alábbiakban foglalható össze:

Az első problémát a 6. pont jelentette. Eszerint a keletnémetek több tízezres nagyságrendben nem számíhattak arra, hogy hatvan nap után, amikor kötelesek jelentkezni tartózkodási engedélyük meghosszabbításáért az NDK konzulátusán, ezt a meghosszabbítást

meg is kapják. A második problémát az egyezmény 8. pontja tartalmazta. Ez az NDK-s állampolgárok esetleges törvénytörés esetén a magyar hatóságoknak lehetőséget biztosított a tartózkodási engedély megvonására, de erről a másik ország követségét azonnal tájékoztatni kellett. A harmadik probléma a titkos függelékben volt elrejtve, amelyben jegyzőkönyv kötelezi a feleket: akadályozzák meg, hogy az állampolgárok olyan államokba utazzanak tovább, amelyeket az útlevelük nem említ.

Ez a három pont gátolta a magyar kormányt az emberi jogi értékeorientáció és a határnyitás összhangjának megteremtésében.

A miniszterelnök augusztus 22-én összehívta a fenti területekért felelős három minisztert. Az ülésen két személyes tanácsadója is részt vett. A külföldön tartózkodó igazságügy-miniszter helyett az államtitkár vett részt, aki javasolta a magyar–keletnémet bilaterális egyezmény két cikkelyének és a titkos függeléknek az időleges felfüggesztését, hiszen így már az NDK-s állampolgárok Nyugatra engedése nem sértené meg az egyezményt. Ezt felmondani nem szabad, mert akkor a szerződésesség bizonyítható lenne. (A kormánynak a felfüggesztésben már volt gyakorlata, hiszen a Bős–nagygyarosi vízlépcső esetében is így bújta ki a szerződésben megfogalmazott építési kötelezettsége alól.) A belügyminiszter elmondta, hogy ugyan egyetlen belügyminiszter sem szereti, ha a határokat megnyitják, de ebben az esetben vállalja a belügyi-határőrizeti teendők teljesítését, mert egyetért a határnyitással. A külügyminiszter elmondta, hogy szintén egyetért vele, mert ez az ország nemzetközi presztízsét növeli a nyugati országok körében, a szocialista nemzetközi kockázatok pedig kezelhetők. Ezek közé tartozott, hogy 1956 óta „ideiglenesen” szovjet katonák tartózkodtak Magyarországon (ekkor nyolcvanezerre becsülték a számukat), és további kockázatot jelentettek a szocialista országok fenyegetésének valószínű fejleményei, valamint Gorbacsov politikai helyzete bizonytalanságának nagyságrendje is. Ezután a miniszterelnök kijelentette, hogy döntött az országban tartózkodó NDK-s állampolgárok kiengedése mellett. Ezt a döntést csak ő hozhatta meg, mert a döntési felelősséget is csak ő viselhette. Felelős döntést bármely országban csak a miniszterelnök hozhat. A résztvevők egyetértettek a döntéssel, amelyet azután a kormányülés is megerősített. Pontosan tudták, hogy mit jelent. A belügyminiszter meg is jegyezte, hogy a döntés azt jelenti, „hogy a nyugatnémet–keletnémet vitában a nyugatnémetek oldalára álltunk” (Kurucz, 2014: 17).

A keletnémetek előtt szeptember 11-én nyitották meg a határt. Hónapokon át mentek „otthonról haza”. Furcsa, hogy a határnyitás közben és után többen is nevetséges, komolytalan történeteket gyártottak arról, hogy ők hozták meg a döntést. Pedig nem hozhatták meg. Közvetve vagy közvetlenül sok embernek, kormánytagoknak és köztisztviselőknek, civil szervezeteknek és egyéni támogatóknak volt szerepe az előkészítésében. A miniszterelnök a döntést nem elefántcsonttoronyban ülve hozta meg, hanem kormányzati csapatmunka

eredményeként, civil társadalmi erők fellépésével, cselekedeteivel és átgondolt javaslataival támogatva.

A döntésnek rövid és hosszú távon is lettek következményei. Az egyik rövid távú hatás az volt, hogy a szeptember 11-i bejelentés utáni napon a CDU-CSU kongresszusán újra megválasztották a párt főtitkárának Helmut Kohl kancellárt. A bejelentés meghiúsította a leváltására készülő erők szándékait. A másik közvetlen következmény természetesen az NDK-s állampolgárok távozása volt Ausztrián keresztül az NSZK-ba. Ez a két hónapig tartó kivándorlás – a Stasi becslése alapján – körülbelül hatvanezer keletnémet állampolgárt érintett. Érdekes, hogy november 9-én, a berlini fal lebontásának megkezdésekor még mindig volt néhány ezer NDK-s állampolgár Magyarországon.

A harmadik következmény Magyarország nemzetközi presztízsének jelentős megemelkedése volt. Az 1956-os forradalom és szabadságharc világszerte pozitív visszhangjához hasonló elismerés övezte a döntést az euroatlanti kultúrkörben. Hans-Dietrich Genscher német külügyminiszter 1989 októberében, a zugligeti templomban tartott beszédében fejezte ki ezt az érzületet, amikor ezt mondta: „A berlini falból itt, Zugligetben ütötték ki az első téglát, Ön, Kozma Imre atya, Önök, Máltaiak, Önök, magyarok.”

A negyedik következmény a magyar kormány belső támogatottságának további stabilizálódása volt. Magyarok nem éltek a határnyitás adta lehetőséggel, hiszen világútlevelük volt. A mintegy 200–250 ezer főnyi német kisebbség sem indult meg Nyugatra. Tagjai Magyarországon kívántak boldogulni, s megelégedtek a nyugatnémet rokonokkal és barátokkal tartott többé-kevésbé rendszeres kapcsolatokkal. Ez eltért attól a német kisebbségi magatartástól, amely a lengyel, a szovjet és a román állam területén élő németek tömeges kitelepülési törekvéseiben fejeződött ki.

A hosszú távú következmény azonban kiszámíthatatlan mozzanatokot is tartalmazott. A határnyitásnak kétségtelen szerepe volt a berlini fal ledöntésében. Hozzájárult a totális szocialista diktatúrák 1989-es bukásához, amely Magyarországot kétféle módon érintette. Egyrészt megszabadult a külső veszélytől, amelyet a szocialista rendőrállamok jelentettek számára, másrészt mérsékelte a többi szocialista országhoz képest meglévő előnyét a nyugati kapcsolatok építésében és a gazdasági előnyök kihasználásában.

Tanulásként napjainkban is felvethető, hogy létezik-e egyáltalán jó közpolitikai döntés. Más szavakkal: mi a jó közpolitikai döntés fő kritériuma? A válasz az, hogy optimális közpolitikai döntés nincs, jó közpolitikai döntés viszont létezik, és az a fő kritériuma, hogy több problémát old meg, mint amennyit okoz.

Egy másik tanulság napjainkra, hogy szükséges az „alulról felfelé” építkező civil szervezetek tevékenysége, amelyeket a társadalom támogat olyan keresztény érzület alapján,

amelyet a vallásfelekezetek is magukénak vallanak. „Felülről lefelé” nem hozhatók létre civil szervezetek. Ami így születik, az olyan álcivil szervezet, amely nem a civil társadalom problémáiból építkezik, hanem felsőbb hatalmak érdekeit fejezi ki.

A harmadik tanulság pedig az, hogy az akkoriban megmutatkozó keresztény érzület és segítőkészség napjainkban is szükséges a különböző csoportokat sújtó nehézségek enyhítéséhez és a társadalmi problémák megoldásához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- DROR, YEHEZKEL (1964): Muddling through – „Science” or „inertia”?, *Public Administration Review*, 24. évfolyam, 1964/3., 153–157.
- DROR, YEHEZKEL (1968): *Public Policymaking Re-examined*, San Francisco, Chandler.
- DYE, THOMAS (1976): *Policy Analysis*, Alabama, University of Alabama Press.
- EASTON, DAVID (1953): *The Political System*, New York, Knopf.
- ETZIONI, AMITAI (1967): Mixed-scanning – A „third” approach to decision-making, *Public Administration Review*, 27. évfolyam, 1967/5., 385–392.
- GORDON, IAN – LEWIS, JANET – YOUNG, KEN (1977): Perspectives on Policy Analysis, *Public Administration Bulletin*, 25., 26–30.
- HARTMANN, AXEL (2014): A német követségre menekülők és a német egység, *Hitel*, 27. évfolyam, 2014/8., 26–38.
- HECLO, HUGH (1972): Review article – Policy analysis, *British Journal of Political Science*, 2. évfolyam, 1972/1., 83–108.
- JENKINS, WILLIAM IEUAN (1978): *Policy Analysis*, London, Martin Robertson.
- KURUCZ GYULA (2014): A magyaroknak volt bátorságuk (Németh Miklós Point Alpha díja), *Hitel*, 27. évfolyam, 2014/8., 9–26.
- LINDBLOM CHARLES (1959): The science of „Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19. évfolyam, 1959/2., 79–88.
- LINDBLOM, CHARLES (1979): Still muddling, not yet through, *Public Administration Review*, 39. évfolyam, 1979/6., 517–525.
- OPLATKA ANDRÁS (2008): *Egy döntés története*, Budapest, Helikon–Századvég.
- SIMON, HERBERT (1945): *Administrative Behaviour*, New York, Free Press, 1st ed.
- SIMON, HERBERT (1957): *Administrative Behaviour*, New York, Macmillan, 2nd ed.
- TAMPU STELIAN (2020): A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület szerepe az 1989-es NDK menekültek megsegítésében, *Biztonságtudományi Szemle*, 2. évfolyam, 2020/2., biztonságtudományi szemle.uni-obuda.hu, 2020. június 16. (letöltve: 2021. 01. 11.).
- WILDAVSKY, AARON (1979): *Speaking Truth to Power – The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.

THE OPENING OF THE HUNGARIAN BORDER FOR THE EAST GERMAN REFUGEES IN 1989

A PUBLIC POLICY ANALYSIS OF A KEY DECISION

Abstract

The essay deals with the key public policy decision by the Hungarian Prime Minister Miklós Németh to open the Hungarian border for the East German refugees in 1989. It analyzes the event and its contents and background within a public policy framework. First, the essay analyzes the process of how the issue developed; then it deals with the content of the series of decisions. It provides an overview and a comparison among the most influential models of decision making. The two models of Herbert Simon (comprehensive rationality and bounded rationality) and the two incrementalist models of Charles Lindblom the model of successive limited comparisons and the model of successive limited comparisons guided by strategic analysis. The overview deals with two more models. One of them is the normative optimum model of Dror, which is a combination of realism and idealism, and emphasizes the role of intuitions in the decisions. The other one is the mixed scanning model of Amitai Etzioni, which rests on the distinction between fundamental and incremental decisions. It also opens up an academic perspective via the analysis of the outputs and outcomes. The closing part contains conclusions and lessons for the future.

Keywords: typology of decision making models in public policy, the role of the series of decisions in the public policy, decision on opening the Hungarian border, outputs and outcomes of the decision, civil society organizations

Jenei György

Az MTA doktora, professor emeritus a Budapesti Corvinus Egyetemen. Több nyugati egyetem díszdoktora. Főbb kutatási területei: az állami közpolitikai szerepvállalás összehasonlító elemzése a piacgazdaságra való áttérés időszakában; új közintézményi menedzsment és közigazgatási modernizáció.

