

ELTE JOGI KARI TUDOMÁNY

A NEMZETKÖZI JOG, AZ UNIÓS JOG ÉS A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK SZEREPE A 21. SZÁZADBAN

TANULMÁNYOK VALKI LÁSZLÓ TISZTELETÉRE



SZERKESZTETTÉK:

KAJTÁR GÁBOR – SONNEVEND PÁL

A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században

ELTE Jogi Kari Tudomány 53.
Sorozatszerkesztő: VARGA ISTVÁN

A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században

Tanulmányok Valki László tiszteletére

Szerkesztette:
Kajtár Gábor – Sonnevend Pál

Budapest, 2021



© Szerzők, 2021
© Szerkesztők, 2021

ISBN 978 963 489 365 3
ISBN 978 963 312 350 8 (pdf)
ISSN 2060 9361



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: az ELTE Eötvös Kiadó ügyvezető igazgatója
Szakszerkesztők: Borsos-Szabó Ágnes és Bérci Ildikó
Projektvezető: Urbán László
Tördelőszerkesztő: Farkas Milán
Borítótervező: Csele Kmotrik Ildikó
Nyomdai kivitelezés: Multiszolg Bt.



Tartalom

Életrajz	9
Előszó	11

ELSŐ RÉSZ

TANULMÁNYOK A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ EU JOGÁNAK TERÜLETÉRŐL

ÁDÁNY Tamás Vince: „Szervusz nép!” – A közösségi média eszköztárának hatása az államok egyoldalú aktusainak jogi helyzetére	15
BALÁZS Gergő Barna: Az erőszakos cselekményekre alapított jóhiszeműségi kifogások a Nemzetközi Bíróság joggyakorlatában	27
BANAI Károly: Az Európai Unió kül-, biztonság- és védelempolitikája fejlesztésének egyes intézményi és tartalmi kérdései	41
BAZÁNTH Barbara: A soft law dokumentumok nemzetközi választottbírói eljárásban történő alkalmazásának legitimációs aggályai – különös tekintettel a választottbírók függetlenségére és pártatlanságára	51
BAZSÓ Gábor: Államfelelősség és a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok a COVID-19-világjárvány idején	69
BLUTMAN, László: The Language of Sovereignty and the European Union: Old Dilemmas in New Clothes	85
BRUHÁCS János: <i>Sine delicto</i> nemzetközi felelősség?	101
BUDAI Péter: Az Egyesült Királysággal kötött kereskedelmi és együttműködési megállapodás és a vegyes megállapodások kérdésköre	119
CERNUS Máté: Az érvénytelenített beruházásvédelmi választottbírói döntések meggyőző ereje	127
GANCSER Mónika: A magyar állampolgárság belső jogi szabályozásának nemzetközi jogi keretei	141
HEGEDÜS Zoltán: A külföldi fegyveres erők jogállására vonatkozó NATO-egyezmények és végrehajtásuk Magyarországon	155
HOFFMANN Tamás: A néptárs bűncselekményének definíciója a magyar büntetőjogban. Potenciális szabályozási és alkalmazási problémák	169
JENEY Petra: Brexit: nemzetközi jog – uniós jog – belső jog: <i>ménage à trois</i>	179
KAJTÁR Gábor: A fegyveres nem állami szereplők jogalanyisága a nemzetközi jogban	191
KAPONYI Erzsébet: Az emberi jogok és a jogállamiság hatékony védelmének kérdései az Európai Unióban. A kezdetektől a Maastrichti Szerződésig	203
KARDOS Gábor: A nyelvi jogok elméleti kérdései és a nemzetközi védelem problémái	219
KASZÁS Dóra: Az ENSZ BT-reform sorsa a 75. évfordulón. A Tanács bővítése, a vétóhasználat korlátozása	233

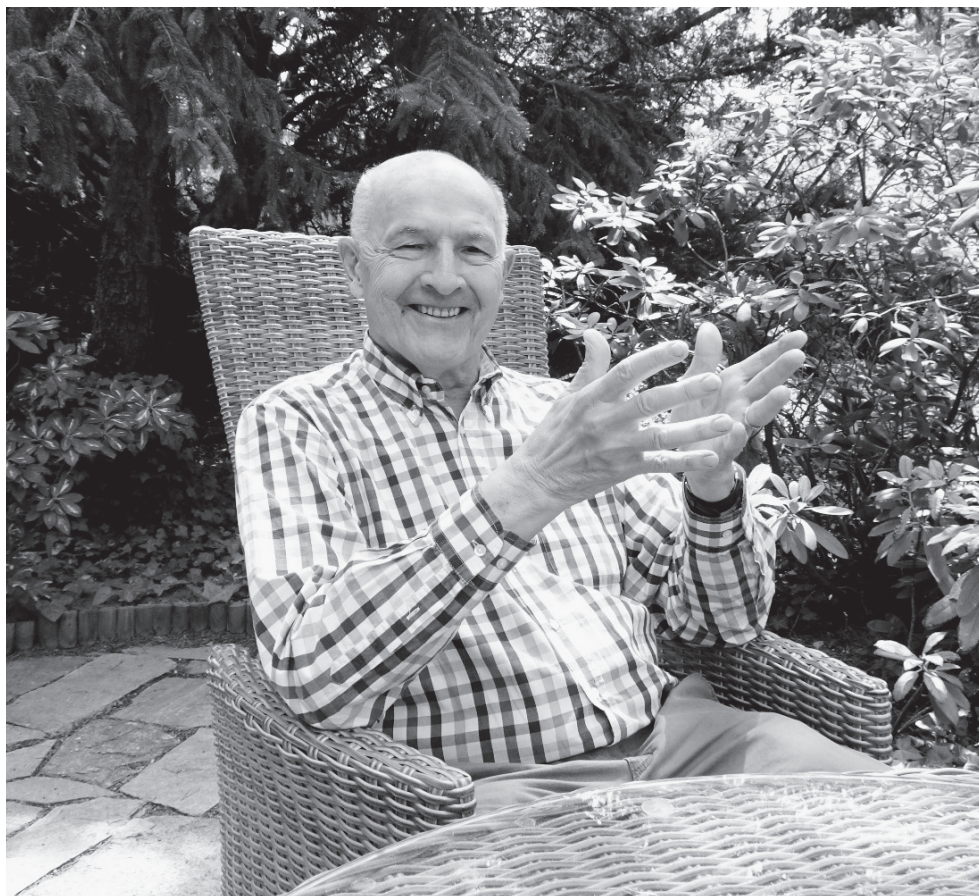
KECSKÉS Gábor: Négy évtized múltán vajon létezik szankciója a nemzetközi jognak? Valki László 1979-es munkájának olvasata	245
KENDE Tamás: Lose-lose minden fronton	257
KIRÁLY Miklós: Jogegységesítés à la carte? Nemzetközi egyezmények alkalmazásának kizárása	273
KIS KELEMEN Bence – MOHAY Ágoston – PÁNOVICS Attila: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések	285
KONCSIK Marcell: Az emberi jogi egyezmények extraterritoriális alkalmazhatósága a nemzetközi jogban	299
KOVÁCS Péter: A Nemzetközi Büntetőbíróság hajója a világpolitika viharos tengerének hullámverésében	313
LAKATOS István: Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa: a civilizációk közötti összecsapások színhelye vagy a régiókon átívelő együttműködések terepe?	327
LAMM Vanda: Kelet-Karéliától Mauritiusig: az államok hozzájárulásának kérdése és a tanácsadó véleményezési eljárások	345
LATTMANN Tamás: „Kiber-kombattáns” – harcos jogállás új formája a kiberhadviselésben?	357
MOLNÁR Tamás: Leválás, majd saját képre formálás: az Európai Unió és a nemzetközi jog fejlesztése, különös tekintettel az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság munkájára	371
MORDIVOGLIA Clio: Nemzetközi beruházásvédelem és emberi jogok a rendszeralapú integráció tükrében	387
OROSZ Dzszenifer: Az eljárásalapú felülvizsgálat az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában	405
PAP Dániel: A Posse Ad Esse – Marasztalás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 38. cikke alapján a Grúzia és Oroszország közötti államközi jogvitában	419
SIPOS Attila: Az emberiség és a világűr. Zsákmányoljuk ki a mindenkiét!	429
SONNEVEND, Pál: Constitutional Reservations to the Supremacy of EU Law: A Curse or a Blessing?	443
SULYOK Gábor: Világűr és önvédelem	449
SULYOK Katalin: Szakértők alkalmazása a Nemzetközi Bíróság környezeti gyakorlatában: a Bős–Nagymaros-ügytől a San Juan-folyó ügyéig	469
SZABÓ Marcel: A bős–nagymarosi vízlépcsőper és utóélete – két évtized távlatából	485
SZALAI, Anikó: Iraq and the Effect of Armed Conflicts on Its Treaties	501
SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Az Európa Tanács monitoringmechanizmusainak szerepe a multilateralizmus fenntartásában	515
TÓTH Norbert – VÍZI Balázs: „Köztes államiság”, avagy mi fán teremnek Koszovó kisebbségi jogokkal kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségei?	525
TURBÉK Zoltán: Mesterséges intelligencia és az Európa Tanács. Egy regionális szabályozás lehetőségei	541
VARGA, Réka: Conflict-related Sexual Violence: Reasons, Applicable Legal Provisions and Humanitarian Response	557

VINCZE, Viola: Autonomy and Artificial Intelligence in Autonomous Weapon Systems	573
VITTAJ Melinda: Emberi jogok az üzleti életben – az emberi jogi <i>due diligence</i> kötelezettség jogi természete	587

MÁSODIK RÉSZ

TANULMÁNYOK A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK ÉS A VILÁGGAZDASÁG TERÜLETÉRŐL

ANDOR László: Az Egyesült Államok és a globális kormányzás. A G20-tól Donald Trumpon át az új multilateralizmusig	601
BALÁZS Péter: A szuverenitás pillanatai	619
CSICSIMANN László: A Közel-Kelet Trump előtt, alatt és után: „A New Beginning”?	637
DEÁK András György: Európa három klímapolitikai régiója. Kelet-Közép-Európa mint a „kívülről vezérelt energiaátmenet” modellje	653
DUNAY Pál: A nemzetközi rendszerről a nagyhatalmi verseny körülményei között, avagy hová tűntek az illúziók?	667
JUHÁSZ József: Paradigmák és narratívák a jugoszláv dezintegráció szakirodalmában	683
KISS J. László: A félhegemonia kihívásai, avagy a német geoökonómiai hatalom természete	695
MÁRKUSZ László: Másfél évtized távlatából: volt-e politikai alternatívája Koszovó függetlenségének?	715
N. RÓZSA Erzsébet: Az iráni nukleáris program kihívása a Biden-elnökség kezdetén	731
POGÁTSÁ Zoltán: A nemnövekedés szükségessége és a nemzetközi egyenlőtlenségek	749
ROMSICS Ignác: Trianon és a magyar politikai gondolkodás	765
ROSTOVÁNYI Zsolt: A <i>saría</i> alkalmazhatósága a nyugati államokban	777
Sz. BÍRÓ Zoltán: A második karabahi háború: előzmények, a háború menete és következményei	793
SZENES Zoltán: NATO 2030. Az Észak-atlanti Szövetség újabb adaptációs kísérlete	811
SZÜCS Anita: <i>Puissance intelligente</i> – okoshatalom a francia hatalmi politikában	825
TÁLAS Péter: A poszthegeemoniális nemzetközi hatalmi rendről	841
WAGNER Péter: Kivonulás Afganisztánból, három felvonásban	855
A kötet szerzői	869



Életrajz

Valki László 1941-ben született Budapesten. Az ELTE ÁJK-án 1964-ben szerzett diplomát, azóta dolgozik az ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszékén. 1975-ben védte meg *A Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszere* című kandidátusi disszertációját. 1980-ban docensként megbízták a tanszék vezetésével. 1985-ben megvédte *A nemzetközi jog társadalmi természete* című akadémiai doktori értekezését, ekkor nevezték ki egyetemi tanárrá. 1982–1999 között az MTA Béke- és Konfliktuskutató Központját is vezette. 1990-ben nemzetközi kutatócsoportot szervezett a hidegháború utáni viszonyok tanulmányozására, ennek eredményeit a szerzők a *Changing Threat Perceptions and Military Doctrines* című kötetben publikálták. 1999-ben a tanszéken létrehozta az MTA által támogatott NATO Információs és Kutatóközpontot, amely 2006-ig állt fenn. Ennek keretében kutatócsoportot alakított a koszovói, a boszniai és az iraki háború politikai-katonai-nemzetközi jogi kérdéseinek vizsgálatára. A kutatások eredményeit a csoport tagjai három önálló kötetben publikálták. 1983–1987 között tagja volt a Nemzetközi Békekutató Társaság (IPRA) végrehajtó bizottságának. 1980–1996 között a Pugwash magyar nemzeti bizottságának titkára, majd elnöke volt. Kezdeményezésére 1992-ben megalakult a Magyar Külügyi Társaság, amelynek főtitkárává választották. Ezt a tisztséget 2001-ig töltötte be. 1989–1990-ben a Németh-kormány tanácsadó testületének volt a tagja. 1990-ben szakértőként részt vett a magyar–szovjet csapatkivonási tárgyalásokon. 1993–1997 között a magyar fél egyik képviselője volt a hágai Nemzetközi Bíróság előtt a bős–nagymarosi vízlépcsőperben. 2007–2009 között a miniszterelnök kül- és biztonságpolitikai tanácsadó testületének volt az elnöke. 2011-ben professor emeritus lett. 1993-ban Szent-Györgyi Albert-díjjal, 1998-ban ELTE Jubileumi Ezüst Emlékéremmel, 2006-ban a Magyar Köztársasági Érdemrend tisztikeresztjével, valamint a Pro Universitate emlékérem arany fokozatával tüntették ki.

Előszó

Valki László, Laci – ahogy mi mind ismerjük és szólítjuk –, egyszerre alkotott maradandót kutatóként, oktatóként, tehetséggondozóként, tanszékvezetőként, tanácsadóként és „népművelőként” a nyilvánosság előtt. Kutatóként érdekelte és érdekli az Európai Unió joga és integrációtörténete, a nemzetközi jog legfontosabb kérdései a szuverenitástól az erőszak alkalmazásának egyes kérdéseiig, valamint a biztonságpolitika legkülönbözőbb aspektusai a Közel-Kelettől a transzatlanti kapcsolatokon át a korunk világrendjét meghatározó irányzatokig. Bár Laci ízig-vérig nemzetközi jogász maradt, sosem elégedett meg a pozitív jog *Sollen*-világával, mindig is érdekelte a *Sein*, a jog tágabb, politikai, történelmi, gazdasági és geopolitikai környezete. Módszerének sajátja, hogy a jogot mindig is társadalmi kontextusában értelmezi és vizsgálja. Ezt az izgalmas és kihívásokkal teli szemléletmódot érdekfeszítő előadásaiival és az általa szervezett szakmai beszélgetésekkel kiválóan át tudta adni diákjainak, tanítványainak és kollégáinak is. Diákként mindig érdemes volt beülni tantermi előadásaira, mert biztosak lehettünk benne, hogy minden évben új, friss, aktuális információkra épülő, gyakorlati tudást adó előadást fogunk tőle hallani.

Az évtizedek alatt felhalmozott és örömmel átadott tudás megszerzéséhez különleges hozzáállásra van szükség. Laci mindig figyelemre méltó alázattal figyelt mindenre és mindenkire, amiből vagy akitől új ismeretre tehetett szert. Lacit mindig a tudás megismerése foglalkoztatta, és mindez nem öncélúan, hanem abból a megdönthetetlen meggyőződéséből fakadóan, hogy a világ megismerhető, megérthető, elemezhető, és végső soron, ha szerény mértékben is, de befolyásolható is. Lacit ennek megfelelően sosem a tudás forrásának státusa vagy formális rangja foglalkoztatta, hanem az, hogy a saját megítélése szerint tudtak-e új információval vagy tudással szolgálni. Nem egyszer említette ezért, hogy egy-egy jó beszélgetés pár okos diákkal sokkal többet ér neki, mint egy tudományos konferencia. A Laci által teremtett iskola egyik legfontosabb vonása a diákközpontúság, amely nem hogy nem sajnálja a diákoktól az időt, hanem egyenesen keresi az érdeklődő diákok társaságát, mert hisz benne, hogy minden nap tanulhatunk egymástól. Laci őszinte érdeklődése következtében az órák után rendszeresen maradnak diákok beszélgetni, szívesen írnak nála szakdolgozatot, TDK-dolgozatot és doktori disszertációt. Minden újdonság érdekelte, és máig érdekli, minden tehetséges diákkal egyformán komolyan foglalkozott, és foglalkozik a mai napig.

Az ünnepelt iskolateremtő nagysága kitűnik e kötet olvasása során is, hiszen a szerzők jelentős része vall a Lacitól kapott inspirációról, és ezt tükrözi az is, hogy több mint tíz olyan fiatal szerző is ír a kötetben, akiknek pályakezdő volta csupán életkorukban, és nem tudományos munkájuk színvonalában nyilvánul meg. E generációkon átívelő

hatás és az ünnepest kifinomult humorérzéke előtt is kívántunk tisztelegni Laci kedvenc fotóművészenek, Sebastião Ribeiro Salgado *Children in a tree* (Thaiföld, 1987) című fotójával a kötet borítóján.

Valki László mint kutató, oktató és tanácsadó természetesen nem választható el Lacitól, a magánembertől. Kutatói és oktatói erényei emberi értékeiből erednek. Ha Lacira gondolunk, az első dolog, ami eszünkbe jut, az a belőle áradó derű, a kiegyensúlyozottság, a pozitív – nincs jobb szó rá – atyai kisugárzás. Eszünkbe jut a megbízhatósága és a pontossága, hogy írásműveit mindig határidőre, a nyelvi finomságok iránti igényességgel készíti el, legyen szó tankönyvfejezetről vagy éppen a bős–nagymarosi per magyar periratának részletéről. És persze eszünkbe jut a visszafogott tapintata is, amikor mi magunk nem mutatunk ugyanilyen pontosságot. Eszünkbe jut az úriember, aki nem késik, mindig az alkalomhoz illő eleganciával van felöltözve, mindenkihez van egy kedves, személyes, de nem tolaodó szava. Aki számon tart, nemcsak a szakmai fejlődésünket, de a családunk minden tagját is, név szerint ismerve őket még úgy is, hogy talán személyesen nem is találkozott minden gyermekünkkel. És aki számon tart mindenkit, hiszen Laci rendszeresen folytat munkatársaival, oktatókkal és tanszéki adminisztrátorokkal is figyelmes, érdeklődő, de sosem tolaodó beszélgetést családi, személyes dolgokról is.

Valki László épp ezek miatt tud ennyire központi alakja lenni a nemzetközi jog magyar tudományának. Nem csupán kiterjedt életműve, a magas igényű, gazdag tudományos alkotó munkája, hanem ezekkel együtt egész személyisége teszi őt meghatározó példává mindazok számára, akik kapcsolatba kerültek vele.

Laci, Isten éltesse e jeles születésnapon!

2021. június 8.

A szerkesztők

ELSŐ RÉSZ

TANULMÁNYOK A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ EU JOGÁNAK TERÜLETÉRŐL

ÁDÁNY Tamás Vince*

„Szervusz nép!” – A közösségi média eszköztárának hatása az államok egyoldalú aktusainak jogi helyzetére

„Mától kezdve pertuban vagyok a lakossággal!
Szervusz nép! – és ők üvölték »szervusz
király!« És ittunk és összeöleleztünk.”
(REJTŐ Jenő: *Pizskos Fred, a kapitány*)

Ünnepi kötetek bemutatóinak bevett fordulatát idézve, egy ilyen kötetben „tanítványok és pályatársak” köszöntik szokás szerint az ünnepeltet. Ha szigorúan ebből a kettőből kéne választanom, a barátok és kollégák meghatározásokat kerülve, leginkább a tanítványok közzé sorolnám magam. Bár nem Valki László előadásain tanultam a nemzetközi jogot, azt túlzás nélkül állíthatom, hogy az Ünnepelt nélkül nem valószínű, hogy nemzetközi jogász lett volna belőlem. Népszerűsítő és tudományos szereplései többek között azzal a mellékhatással is jártak, hogy én is ezt a pályát választottam a múlt század kilencvenes éveinek elején-közepén. Örömmel és érdeklődve figyeltem később is akadémiai és Akadémián kívüli szerepléseit – sokszor már a távolból lelkesen egyetértve egy-egy frappáns, sajtóban elhangzott elemzésével, idézve néhány tudományos eredményét. Legutóbbi előadása, amit egy hasonló örömteli köszöntés alkalmával személyesen hallgathattam, Trump elnök és az iráni atomalku kérdéséről szólt. Emlékeim szerint az ottani – az információs technológia által sikertelenül szabotálni igyekezett – bevezetőben történt egy rövid utalás Trump elnök *Twitter* jelenlétére: mindezekre tekintettel úgy gondoltam, az ünnepi köszöntés írásbeli részéhez a sajtó, a nemzetközi jog és Donald Trump elnökségének metszetéből az alábbi rövid tanulmánnyal járulok hozzá. Remélem, az ünneplésre mielőbb személyesen is sort keríthetünk, és további jókívánságaimat ott adhatom majd át.

I. Technikai újdonságok az állami kommunikációban

Az Egyesült Államok 45. elnökének megítélésében Donald Trump hívei és ellenfelei minden bizonnyal kevés dologban értenek egyet. Az viszonylag széles körű közmeg-

* ÁDÁNY Tamás Vince egyetemi docens, PPKE JÁK Nemzetközi Közjogi Tanszék.

egyezés tárgya, hogy sok mindenben tudatosan eltért az elődei által teremtett – és olykor a közjogi szabályok által elvárt – hagyományoktól. Első ránézésre újszerűnek látszik az a mód, ahogy az elnöki kommunikációból a sajtót és a saját stábját időnként kihagyva, közvetlenül, elnöksége előtt is használt *Twitter* csatornáján szolt a nyilvánossághoz; azonban ez az „innováció” illeszkedik abba a folyamatba, mely szerint az állami vezetők mindig igyekeztek az új kommunikációs technikai lehetőségeket viszonylag hamar saját javukra alkalmazni.

Az államfő és a nemzet közötti párbeszéd igénye önmagában megelőzi a modern államok és nemzetek kialakulását. Az Aranybulla I. és VIII. cikkei garantálták a nemesség tagjainak, hogy ügyeiket a Király meghallgassa, bár ez a jog már akkor sem volt korlátok nélkül való. Az abszolutizmus korának uralkodói jellemzően sikerrel igyekeztek felszámolni e párbeszéd intézményes formáit, de az európai polgárosodásból fakadó, forradalmak és békés reformok során át tartó demokratizálódás hamar újra uralkodóvá tette azt a választói igényt, hogy ne csak az uralkodó helyébe lépő, szuverén hatalmat gyakorló állami vezető hallgassa meg a népet, hanem a népet is szólítsa meg a vezetője.

Ennek a párbeszédnek a 19. század második felére a közjogi intézményrendszer mellett a sajtó vált új, meghatározó szereplőjévé.¹ A szuverén hatalom gyakorlóinak munkájáról a sajtó egyre fokozódó érdeklődéssel és részletességgel igyekezett beszámolni, és történelmi léptékkal mérve nem telt el sok idő, amíg az állami vezetők megtanulták az új eszközök hasznát: a sajtóban elkezdtek megjelenni az egyre tudatosabban megszerkesztett politikusi nyilatkozatok.

Az írott sajtó mellett a rádió és később a televízió szerepét is hamar felismerő politikusok sikerebben tudták a hatalmat megszerezni vagy megtartani, akár egy demokratikus választási rendszerben a választók megszólításával, akár egy autoriter rendszerben az állami propaganda eszközeivel történt mindez. Sorsfordító történelmi események idején egyre gyakoribbá vált, hogy a szuverén hatalom gyakorló, vagy az épp annak megszerzésére törekvő vezetők a kor legmodernebb technikai eszközeivel „szóljanak a néphez”. Magyarországon például a kiugrási kísérlet napján Horthy Miklós beszédét még egy bemondó olvasta fel, de az 1956-os forradalom

¹ „Történelmi nézőpontból a legfontosabb szempont a médiumokhoz, illetve az azok hordozóihoz való hozzáférés kérdése. A szövegek sokszorosításának lehetősége már a 15–16. században oda vezet, hogy az olvasás egyre több ember számára válik elérhetővé. A küszöbönálló lutheri reformációt az íráshoz való új viszony határozza meg: minden írástudónak jogában áll közvetlenül hozzáférni az isteni ígéhez; a német reformátorok pedig teljesen új típusú (könnyebb, olcsóbb és gyorsabban elkészülő) nyomtatványokra támaszkodnak, amelyeknek tartalma is eltér a korábbiaktól, s ráadásul sokkal szélesebb körben hozzáférhetők. Ugyanez a logika lép működésbe a 18. század során: mind többen férnek hozzá a nyomtatott információhoz, és ez a változás lehetővé teszi polgárok egy csoportja számára, hogy létrehozzanak egy kulturális érintkezési hálózatot, a Szellem Köztársaságát (la République des Lettres), amely hosszú távon közvéleménnyé terebélyesedik. Ez teszi lehetővé – különösen Franciaországban –, hogy megindul a politikai forradalom folyamata. Nyugat-Európa 19. századi története három probléma, a sajtó szabályozásának kérdése, a tömegek politikai rendszerben betöltött szerepe, illetve a politikai rendszer újjászervezése körül forog.” BARBIER, Frédéric – BERTHO-LAVENIR, Catherine: *A média története*. Budapest, 2004.

hírhedt és híres példáira is emlékezhetünk, hiszen néhány nap eltéréssel Gerő Ernő, Kádár János és Nagy Imre is közvetlen rádióbeszédben szólalt meg.

Az Egyesült Államokban a nagy történelmi események mellett a hétköznapiakban is hamar hagyománnyá vált a modern távközlési eszközök elnöki használata. Warren G. Harding elnök 1922-ben telepítette az első rádiókészüléket a Fehér Házba, és az első elnöki rádióüzenet is ő küldte.² Tíz évvel később Franklin D. Roosevelttel hosszú elnöksége alatt már nem csak hallgatta a készüléket, hanem elnöki kommunikációjának bevett részeként rendszeresen tartott rádióbeszédeket, és 1939-ben első amerikai elnökként ő szólalt meg televíziós beszédben is.³ 1952-ben rendezték az első elnökjelölti tv-vitát, és 1961-ben John F. Kennedy tartotta az első élő sajtótájékoztatót.

A felhasználók által generált és megosztott tartalomra alapuló közösségi média használata sem kivétel a korábbi telekommunikációs eszközök politikai használatának kezdeti mintái alól: a politikusok igyekeztek ezt az eszközt is megragadni támogatottságuk növelésére.⁴ Ma már szinte valamennyi állami tisztviselőknak szóló iránymutatás⁵ és a legtöbb mértékadó elemzés⁶ egyetért abban, hogy a közvetlen hozzáférésű közösségi média megfelelő használat mellett közelebb hozhatja a választókat a döntéshozatalhoz, növelheti a transzparenciát, és szorosabb ellenőrzés alá vonhatja a helyi vagy az állami vezetőket.

A szuverén hatáskörök gyakorlóival kapcsolatban azonban a közösségi média egy alapvetően új kihíváshoz vezet: a médiumot használó személyek elsöprő többsége magánember, és ebből fakadóan a közösségi médiában könnyen keverednek az alapvetően magánjellegű tartalmak a közhatalmi funkciók gyakorlásából fakadó üzenetekkel. A jelenségnek ez utóbbi tulajdonsága a klasszikus nemzetközi jogi fogalomrendszert is érintő hatásokkal bírhat. Ahogy korábban a szerződéses jogviszonyoktól elváló szóbeli aktusok megjelenése, később a sajtónyilvánosságnak szánt, nem hivatalos közlések esetében is történt, ezúttal is felmerül a kérdés: tehető-e nemzetközi jogilag releváns, egyoldalú állami aktus egy nem hivatalos, azaz nem állami kezelésben lévő közösségimédia-profilon keresztül? A lehetséges jövőkép viszonylag pontos becsléséhez

² Warren G. Harding becomes the first president to be heard on the radio. *History.com*, 2019.11.16., <https://www.history.com/this-day-in-history/harding-becomes-first-president-to-be-heard-on-the-radio> (letöltve: 2021.03.31.). Harding elnök nem töltötte ki első elnöki ciklusát, a PCIJ-hoz való amerikai csatlakozás népszerűsítésére indult előadókörútján keringési problémák miatt életét vesztette. Elnöksége ellentmondásos, mert ugyan máig rekordnak számító támogatottsággal választották meg, de kabinetjének néhány tagja komoly korrupciós botrányokba keveredett.

³ <https://www.pbs.org/30secondcandidate/timeline/years/1939.html> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ MICKOLEIT, Arthur: Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers. *OECD Working Papers on Public Governance*, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/social-media-use-by-governments_5jxrcmghmk0s-en#page1 (letöltve: 2021.03.31.) 4. o.

⁵ UK Social media guidance for civil servants. *GOV.UK*, 2014.10.20., <https://www.gov.uk/government/publications/social-media-guidance-for-civil-servants/social-media-guidance-for-civil-servants> (letöltve: 2021.03.31.); Ontario Public Service social media guidelines. *Ontario*, 2019.06.04., <https://www.ontario.ca/page/ontario-public-service-social-media-guidelines> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ MICKOLEIT: Social Media Use by Governments. 1. o.

érdemes áttekinteni, hogyan alakult az egyoldalú aktusok szerepe, és a változások fogadtatása a nemzetközi jog fejlődésének korábbi hasonló fordulópontjain.

A vizsgálat kezdő időpontjának megállapításakor érdemes kicsit nagyvonalúan kezelni a saját fogalmainkat. Az egyoldalú állami aktusok mai fogalmaink szerint széles skálát ölelnek fel, a hivatalosan, ünnepélyes formában, hosszas államszervezeti megfontolás után kiadott írott nyilatkozatoktól a véletlenül precíz jognyilatkozatot megvalósító sajtó előtti indulatos felszólalásokig. Ez a sokszínűség azonban nem volt mindig (*has not been*, szerepelne egy angol nyelvű tanulmányban a megfelelő igeidő) magától értetődő, és épp a diverzitás kialakulásának elemzése segíthet minket a *Twitter*-diplomácia jövőjének megértéséhez.

II. Az államok üzeneteinek nemzetközi jogi hatásai

A gyökereket illetően felesleges visszatekinteni az abszolutizmus előtti viszonyokig: sem a közjogi, sem a sajtómegjelenések szempontjából nem várható, hogy a középkori minták sok relevanciával bírnának a jelen téma szempontjából. Az viszont tény, hogy a modern időkben a nemzetközi jog már ismerte az állami vezetők megszólalásainak joghatásokat kiváltó erejét. Az egyoldalú ígéret, az adott szó szentsége ugyanis a legtöbb jogrendszer olyan alapvető sajátossága, ami a jelenség természetjogi alapjait valószínűsíti. A kora modernkori nemzetközi jogászok közül elegendő itt és most ennek bizonyításaként Hugo Grotius korszakos munkáját idézni, amelyben még ellenségek között is igaznak találta a tételt, miszerint „minden ember, aki eszének használatához eljutott, jogot szerezhet ígéret alapján”.⁷ Igaz, az ígérethez való kötöttség alóli kivételeket hosszan vizsgálta, de ezeket a kivételeket sokkal inkább az adott jogviszonyhoz érdemben kapcsolódó magatartások következményeiként értelmezte. Kifejezetten elvetette például a korábban bevett módon, az ígéret jogosultjának személye alapján (ellenségek, rablók, hitetlenek) fennálló kivételek lehetőségét.⁸

Mindez már akkor sem csak elméleti fejtegetés volt, sőt nem túl sok, de a jogtudományban nem ismeretlen gyakorlati példával a szóbeli forma elfogadottsága is igazolható. Nagy Péter III. Frigyes brandenburgi választófejedelem felé 1697-ben tett ígérete említhető korabeli példaként,⁹ vagy a 19. század második feléből egy kereskedelmi szerződés hatályának meghosszabbítása a francia külügyminiszter és az osztrák–magyar ügyvivő között.¹⁰ Ezekben a 19. század végéig tett nyilatkozatokban közös azok hivatalos, tulajdonképpen szerződésszerű jellege. Ebben az értelemben használja az „ígéret”

⁷ GROTIUS, Hugo: *A háború és béke jogáról*. Budapest, 1999. 397. o.

⁸ Uo. 402–404. o.

⁹ George Friedrich von Martenst idézi GARNER, James W.: *The International Binding Force of Unilateral Oral Declarations*. *American Journal of International Law*, 27. (1933) 3., 493–497., 494. o.

¹⁰ Uo. 494. o.

kifejezést Apáthy István első magyar nemzetközi jogi tankönyve is. A szerződéses szabadság és a *pacta sunt servanda* értelmezésével kapcsolatban ott ez szerepel: „ha [az államok] elfogadott ígéreteik által magukat lekötötték, az ekként létrejött szerződést, ha a békés együttlét lehetőségét megsemmisíteni nem akarják, megtartani kötelesek”.¹¹ Az egyoldalú aktusok ilyen kontraktuális értelmezése jelenik meg a következő oldalon is: „Az egyoldalú akaratnyilvánítás egy másik állammal szemben csak akkor tekinthető kötelezőnek, ha a nyilatkozó fél abbeli szándékának, hogy nyilatkozata által magát kötelezni akarja, határozott kifejezést ad, és ha a nyilatkozatát a másik fél elfogadja”.¹²

A kelet-grönlandi telepek státuszának megváltozását eredményező Ihlen-nyilatkozat ehhez képest jelentett újdonságot, amennyiben a PCIJ által vizsgált kérdés úgy is értelmezhető, hogy kötelezi-e egy államot egy külügyminisztere által tett szóbeli ígéret? A változás mértékének megértéséhez érdemes lehet felidézni a tíz évvel korábbi vitából fakadó 1927–1928 közötti magyar–román optáns pereket. Ekkor, a brüsszeli *Palace Hotel*ben, 1923. május 27-én, népszövetségi tisztviselők jelenlétében tartott találkozóról szóló jegyzőkönyvet a magyar delegáció nem írta alá,¹³ és a későbbi eljárásban is sikeresen támadta meg e dokumentum kötelező erejét.

Az Ihlen-nyilatkozat a Párizs környéki békék idején született, és a „lemondás” hátterében egymással versengő északi területi igények álltak. Norvégia számára a Spitzbergák és a Jan Mayen föld értékesebb területek voltak, és az ezek biztosítása érdekében folytatott tárgyalások kontextusában ígérte meg szóban 1919. július 22-én Nils Klaus Ihlen, hogy Norvégia „nem támaszt akadályt” a dán területi igények érvényesítésével szemben. Az ígéretről készült ugyan egy Ihlen által parafált feljegyzés is, de egyéb írásos nyoma nem létezett: viszont Norvégia az eljárás későbbi szakaszaiban sem vitatta az ígéret megtörténtét vagy annak tartalmát. A különböző északi területekről szóló, háború utáni megállapodások azonban sem tudták tisztázni Kelet-Grönland státuszát, és úgy tűnt, a helyzet egyfajta kényszerű nyugvópontra jutott, amíg 1931-ben Dánia egy olyan tudományos expedíciót nem akart küldeni a területre, amelyre egyúttal rendészeti jogokat is ruházott volna. Norvégia a dán expedíció érkezése előtt, 1931 júliusában saját szuverenitását deklarálta a kelet-grönlandi területek felett.¹⁴ A PCIJ előtt zajló eljárásban azonban Dánia sikeresen tudta érvényesíteni a korábbi, az Ihlen-nyilatkozattal alátámasztott területi igényét.

A korabeli kommentárok az ügyet két vonatkozásban tartották kiemelkedően fontosnak. A harvardi professzor Hudson összefoglalójának bevezető és alapvető tézise, hogy az ügy alapjául szolgáló vita mindkét állam nemzeti büszkeségét érintette, ezért korábban

¹¹ APÁTHY István: *Tételes európai nemzetközi jog*. 2. kiadás. Budapest, 1888. 199. o.

¹² Uo. 200. o.

¹³ HAMEL, Joost Adriaan van: *League of Nations*. Director of the Legal Section; további tanúk listáját lásd *League of Nations Official Journal*, 4. (1923) augusztus, 1012. o.

¹⁴ HUDSON, Manley O.: An Important Decision of the World Court. *American Bar Association Journal*, 19. (1933) 7., 423–425., 424. o.

elképzelhetetlen lett volna, hogy egy nemzetközi bíróság joghatóságot szerezhessen egy ilyen ügyben.¹⁵

Témánk szempontjából azonban fontosabb, hogy az államok szóbeli ígéretét – annak formális elfogadása nélkül is – jogok szerzésére alkalmas formának találta a bíróság. Ebből következően az alábbi két tételt fogalmazta meg James W. Garner az *American Journal of International Law* 1933-as számában megjelent elemzésében. Egyrészt, egy ígéretet tartalmazó, egyoldalú, szóbeli nyilatkozat, amelynek tartalmát a nyilatkozattevő nem vitatja, nemzetközi jogi értelemben kötelezettséget teremthet a nyilatkozó államra. Másrészt, az állam nevében eljáró miniszter nyilatkozatot megkötésére vonatkozó, belső jogi, alkotmányos kompetenciának kérdése nemzetközi jogi értelemben nem releváns, és nem érinti a döntés kötelező erejét.¹⁶

A Kelet-Grönland-ügy újszerűségét nem elvitatva, némi túlzás lenne azt állítani, hogy a PCIJ Garner által feltárt fenti két tézise radikálisan átalakította volna a korábban meghatározó nemzetközi jogi álláspontot. Részben azért, mert az Ihlen-nyilatkozat is az elfogadásával váltotta ki érdemi joghatását, és így a korábbi példákhoz hasonlóan egy szóbeli szerződés ajánlati oldalának látszik. A korabeli jogtudomány alapvetően optimistán fogadta az ítéletet, de az akkori szerzők érzékelhető tartózkodását indokolja az is, hogy az egyoldalú aktusok kötelező erejét nem magyarázza megnyugtatóan az akkoriban (is) domináns, kizárólagos voluntarista, azonban belül is akaratmegegyező elméletekben megjelenő megközelítés.¹⁷ Az önkorlátozási elmélet már közelebb áll hozzá,¹⁸ jogtechnikailag pedig a *common law* országok szerződési joga (az *offer* és az *acceptance* kontraktust keletkeztető ereje) segíthet hasonló eredményre jutni egy egyoldalú szóbeli ígéret nemzetközi jogi megítélésékor.¹⁹

További pozitív jogi alapként gyakran idézett körülmény lett a jóhiszeműség elve.²⁰ Georg Schwarzenbergernél is ez az érv dominált, azonban ő ennél továbbment, és az 1970-es évek elején az egyoldalú aktusok kötelező erejét már a nemzetközi szokásjog részeként tárgyalta. Az *opinio iuris* igazolásához viszont szerintem nem csak a jóhiszeműség hívható fel, hanem ahhoz hozzájárul az ígéret megszegését – annak visszatartó voltá miatt – elutasító állami meggyőződés.²¹

Az államok azonban a jogtudomány dogmatikai kétkedése (és alkalmankénti) rosszallása ellenére továbbra is használták az egyoldalú aktusok jogi eszköztárát.

¹⁵ Uo. 425. o.

¹⁶ GARNER: The International Binding Force of Unilateral Oral Declarations. 496. o

¹⁷ Vö. VALKI László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Budapest, 1989. 31–38. o. Itt a jelen kötet címezte elsősorban az antropomorf fogalom és a kógens normák szempontjából kritizálta ezeket az elméleteket. Utóbbi kategória mellett az egyoldalú aktusok nem kontraktuális értelmezésében ugyanúgy elbukik az akarat-összeolvadás, mint a kógencia indoklásaként.

¹⁸ KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: *Nemzetközi jog*. Budapest, 2014. 54. o.

¹⁹ RUBIN, Alfred P.: The International Legal Effects of Unilateral Declarations. *American Journal of International Law*, 71. (1977) 1., 1–30. o.

²⁰ Uo. és SCHWARZENBERGER, Georg: *International Law and Order*. London, 1971. 269. o.

²¹ SCHWARZENBERGER: *International Law and Order*. 92. o.

A dekolonizáció együtt járt számos államelismerési nyilatkozattal, valamint a hidegháborúban is született néhány semlegességi nyilatkozat, de fontos és kiemelt figyelmet érdemel az 1956-os szuezi válságot lezáró egyiptomi nyilatkozat is a csatorna további üzemeléséről.²²

Nemzetközi bíróságon perdöntő szerepet azonban nem játszott egyoldalú állami aktus egészen a csendes-óceáni francia kísérleti robbantások ügyében születő 1974-es ítéletig.²³ A Nemzetközi Bíróság ekkor viszont nem csak egy szóbeli nyilatkozatot vett figyelembe, hanem különböző műfajú francia nyilatkozatok sorozatát elemezte: valamennyi 1974-ben született. Az első a francia Elnöki Hivatal június 8-i hivatalos sajtó-kommunikéjében szerepelt: „a francia légköri robbantások olyan stádiumba jutottak, hogy a nyári kísérletek után további folytatásuk szükségtelen”, és ezért át fognak térni a földalatti tesztekre. Két nappal később a wellingtoni francia nagykövetség adott át egy jegyzéket az új-zélandi kormánynak, gyakorlatilag azonos tartalommal. Az ICJ előtti szóbeli eljárás után is több hasonló francia nyilatkozat született: az államfő, a védelmi miniszter és a külügyminiszter is hasonlóan nyilatkoztak (utóbbi kettő az ENSZ 1974-es közgyűlési ülészakán is).

A néhány hónappal korábbi elnöki nyilatkozat szövegét az ítélet szó szerint idézi: ennek különlegessége, hogy egy viszonylag indulatosnak látszó – valószínűleg tehát nem tervezett – megjegyzés, amely július 25-i sajtótájékoztatón hangzott el: „én magam is tisztáztam már korábban, hogy ez lesz az utolsó légköri robbantás-sorozat”.

Az ICJ ezekre tekintettel jelentette ki fontos megállapítását, miszerint „it is well recognized”, hogy egyoldalú aktusai útján az államok elköteleződhetnek tény- és jogkérdésekben is.²⁴ Ha az állam szándéka kötelezettségvállalásra irányult, akkor köteles a nyilatkozatnak megfelelő magatartáshoz tartania magát. A kötelező erő tehát nem más államok reakciójától függ:²⁵ ez utóbbi tétel kifejezett megerősítésével a Bíróság teljesen leválasztotta az egyoldalú aktusokat a szerződéses paradigmákról. A kötelező erő meghatározásának legfontosabb tényezőjeként a bíróság a nyilatkozattevő állam szándékát jelölte meg, amelyet a nyilatkozat körülményeinek vizsgálatával, megszorító jelleggel lehet feltárni. Fontos következmény – bár a fent leírt francia nyilatkozat-sorozatban a sajtó előtti kiszólástól a diplomáciai jegyzékig sok műfaj felbukkant – hogy a nyilatkozat formáját illetően a bíróság nem csak nem határozott meg nemzetközi jogilag előírt formát, hanem egy ilyen előírás lehetőségét lényegében kizárta,²⁶ fenntartva a szándék és a forma viszonyáról a Preah Vihear-i templomról szóló első ítéletében megfogalmazott álláspontját. Az ICJ azóta is vissza-visszatért ehhez a koncepcióhoz:

²² Utóbbit leszámítva Alfred P. Rubin mindegyiket irreleváns példának tartja a *Kísérleti robbantások ügyéről* szóló kommentárjában. Lásd RUBIN: *The International Legal Effects of Unilateral Declarations*. 4. o.

²³ *Nuclear Tests (Australia v. France; New Zealand v. France)*, I.C.J. Reports 1974, a továbbiakban: *Nuclear Tests*.

²⁴ Uo. 43.

²⁵ Uo.

²⁶ Uo. 45.

a Burkina Faso és Mali határvitájával kapcsolatos ítéletben,²⁷ a *Nicaragua*-ügyben,²⁸ vagy a Kongói fegyveres tevékenység ügyében.²⁹ igaz, a legtöbbször nem talált olyan nyilatkozatot, amely joghatás kiváltására alkalmas, vagy az adott ügyben egyébként releváns lett volna.

A dogmatikai kérdések tisztázására kiváló lehetőségként kínálkozott, hogy az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága 1996-ban megbízást kapott a Közgyűléstől az államok egyoldalú aktusainak vizsgálatára. A munka 2006-ban zárult, de ezúttal nem szokásjogi tervezetként, hanem egy nehezen megragadható műfaji besorolású iránymutatásként (*Guiding principles*). Meglepő módon, az ILC 2006-os dokumentuma viszonylag kevés célzott jogirodalmi reflexiót generált. A Bizottság nem szándékozott új jogot alkotni, az elvek ennek megfelelően az állami gyakorlatra adott válaszokként értelmezhetőek. A fentiek alapján sok szempontból triviálisnak is hathat, de az ILC iránymutatása szerint minden állam, szuverenitásából fakadó képességgel rendelkezik arra,³⁰ hogy nyilvános, kötelezettségvállalásra irányuló nyilatkozatot tegyen,³¹ amennyiben a kötelezettséget önmagára telepíti,³² és ezzel nem sért feltétlen alkalmazást igénylő nemzetközi jogi normát.³³ Míg kötelezettséget ily módon csak a nyilatkozattevő szerezhethet, a nyilatkozatnak magának címzettje lehet az egész nemzetközi közösség vagy konkrétan meghatározott államok.³⁴

Az egyoldalú nyilatkozatok formájára egyébiránt a nemzetközi jog nem tartalmaz *ipso iure* megszorítást.³⁵ Tényleges joghatásaikat illetően általános nemzetközi jogi szabály helyett egy *case-by-case* szemlélet tűnik uralkodónak; a konkrét eseti joghatásokat pedig e nyilatkozatok tartalma, tényleges körülményei és fogadtatásuk határozza meg.³⁶

A nyilatkozattétellel kapcsolatos további követelmény a korábbiak szerint megfelelő belső jogi felhatalmazás – ebben a *Kelet-Grönland*-ügy még igen megengedő volt, de a *Kísérleti robbantások* ügyében már valamennyi megszólaló az állam képviselőre a nemzetközi jogban szokásos módon felhatalmazott személy volt, tehát az államfő, kormányfő, külügyminiszter, katonai kérdésekben a védelmi miniszter, vagy

²⁷ Case concerning the Frontier Dispute (*Burkina Faso v. Republic of Mali*), I.C.J. Reports 1986, 573–574. o., paras. 39–40.

²⁸ Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 132. o.

²⁹ Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (*Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*), Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, 25–26. o., para. 47–49.

³⁰ Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations. In *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II. 2006. Part Two. 162. o. (A továbbiakban: Guiding Principles Commentary.)

³¹ Uo. 162. o.

³² Uo. 165. o.

³³ Uo.

³⁴ Uo. 164. o.

³⁵ Uo. 163–164. o.

³⁶ Uo. 162–163. o.

a jegyzéket átadó diplomata. A felhatalmazás önmagában azonban kevés, mert a nyilatkozat akkor tud joghatást kiváltani, ha megfogalmazása pontos és egyértelmű: „clear and specific terms”.³⁷ A fenti feltételek teljesülése esetén az ilyen nyilatkozat alapján szerzett jogok önkényesen el nem vonhatóak.³⁸

III. A közösségi médiában megjelenő üzenetek, mint egyoldalú állami aktusok

Az egyoldalú aktusok tehát végleg biztosították helyüket a nemzetközi jogügyletek között – legalábbis erre utal, hogy az azóta megjelent tankönyvi és általános nemzetközi jogi irodalom ebben nagyjából egyetérteni látszik. Joghatásaik ráadásul nem a formától függenek, és a belső alkotmányos felhatalmazás is csak legfeljebb erősen korlátozott relevanciával bír az állam képviselőjére szerződéskötési vagy felelősségi szempontból rendszerint felhatalmazottnak tekintett személyek esetében. Ebből az a kép látszik kibontakozni, hogy *per definitonem*, egy államfő által bármely nyilvánosan hozzáférhető online felületen közzétett nyilatkozat alkalmas lehet arra, hogy egyoldalú állami aktusként joghatásokat váltson ki.

Következik-e ebből, hogy Trump elnök *Twitter* áradata nemzetközi jogviszonyok sorozatát érintette, módosította, szüntette meg, *ad absurdum* keletkeztette? Aligha. Ennek igazolására két kérdést kell vizsgálni: hogyan szűrhető nemzetközi jogi szempontok alapján a temérdek állami aktusból a nemzetközi jogilag releváns kicsinyke mag, és ehhez képest milyen jellegűek voltak Trump elnök bejegyzései?

Az államok egyoldalú aktusaival kapcsolatban az 1930-as évek optimizmusa és az 1970-es évek szkepticizmusa után az ICJ és az államok gyakorlatára tekintettel a kortárs jogtudományt inkább egy óvatos tartózkodás jellemezte Donald Trump elnök 2016-os hatalomra kerülésekor. Ennek jegyében tehát nem volt kizárható, hogy a modern telekommunikációs eszközökkel is tehessen megfelelő személy, megfelelő tartalommal az államát kötelező jognyilatkozatot. A doktrína óvatossága azonban részben épp a telekommunikációs forradalom miatti új viszonyoknak szólt. Ian Brownlie munkájának továbbfejlesztésében James Crawford fenntartotta, hogy a jóhiszeműség követelménye az egyoldalú nyilatkozatok esetében is alkalmazandó, éppúgy, mint a szerződésekénél, de ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy mindig, minden állami megnyilatkozás (*representation*) kötelezettséget teremtené, és ez különösen igaz „a napi kétszeri sajtótájékoztatók és az internet világában”.³⁹

³⁷ Uo. 164–165. o.

³⁸ Uo. 166. o.

³⁹ CRAWFORD, James: *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford, 2012. 416. o.

A fejezet bevezetője ennek ellenére még olyan érveket sorol, amelyek egy elnöki *Twitter* bejegyzés potenciális egyoldalú nyilatkozatként való értelmezését vetítik előre. Hiszen az államok képviselők útján járnak el, a nyilatkozattételi képesség meghatározásában pedig elsősorban az államfelelősség betudhatósági szabályai érvényesülnek. Ha ez nem lenne elég egyértelmű, a képviseletre feljogosított tipikus tisztviselők példáinak felsorolása az államfővel kezdődik:⁴⁰ tisztségénél fogva tehát a mindenkori amerikai elnök tehet egyoldalú nyilatkozatokat.

Donald Trump legtöbb bejegyzése azonban tartalmilag nem felel meg az államok egyoldalú aktusaival szemben támasztott követelményeknek. Brownlie szerint az egyoldalú nyilatkozatok olyan engedmények, amelyek (1) nemzetközi, (2) nyilvános (*public*), (3) koherens és (4) perdöntő tartalommal bírnak (*conclusive of the issue*).⁴¹ A harmadik és a negyedik feltétel látványosan egybecseng az ILC „tisztá és pontos”, azaz „clear and specific” követelményével: szerencsére azonban *hic et nunc* mellőzhető az elnöki *Twitter* bejegyzések részletes stílári és tartalmi vizsgálata. Többségük a repetitíven generális stílus miatt nem volt alkalmas pontos joghatás kiváltására, ráadásul a 2016–2020 közötti elnöki *Twitter* bejegyzések nagy része már az első feltételen elbukott, amennyiben azok a saját választóknak címzett üzenetek voltak.⁴²

Ha jelen írás egy bírói döntés részként készülne, itt annyit jegyeznek meg, hogy mivel a másik három feltétel alapján kizárható az elnöki bejegyzések nemzetközi tranzakciós jellege, ezért a második feltételt már nem szükséges vizsgálni. Akadémiai érdeklődéssel azonban érdemes felmérni, hogy a „public” esetünkben jelenthet „nyilvánosat” – amelynek egy *Twitter* bejegyzés elég egyértelműen megfelel⁴³ – de egyfajta „közjogi” vagy „közfunkciós” értelemben is használható. Így viszont már kérdés lehet, hogy tud-e magánnyilatkozatot tenni a mindenkori amerikai elnök egy ennyire nyilvános fórumon, jognyilatkozati tartalommal.⁴⁴ Ha már a képviseletnél is az államfelelősség szabályait fogadjuk el mintaként, akkor a nemzetközi jog *ultra vires* képviseletről alkotott álláspontját alapul véve a válasz minden bizonnyal egy vélelmezett elutasítás lesz, azzal, hogy a nyilatkozattevő állam számára az ellenbizonyítás lehetőségét meg kell adni.

Ezután már „csak” az a kérdés, hogy a *Twitter* áradatban találunk-e olyat, amely vélhetően nemzetközi jogi joghatás kiváltására alkalmas lehetett? Kínálkozó példa

⁴⁰ Uo. 415. o.

⁴¹ Uo. 418. o.

⁴² HUMPHREY, Michael: I analyzed all of Trump's tweets to find out what he was really saying. *The Conversation*, 2021.02.08., <https://theconversation.com/i-analyzed-all-of-trumps-tweets-to-find-out-what-he-was-really-saying-154532> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴³ Az, hogy a @realDonaldTrump fiók felfüggesztése miatt ezek a bejegyzések mennyire érhetőek el jelen sorok zárásakor, sokkal inkább archiválási és diplomáciai többletfeladatokat jelent, mint a nyilvánosság követelményének csorbulását.

⁴⁴ Példának okáért az amerikai Külügyminisztérium a saját munkatársai felé a magán- és hivatalos használatot is megengedi, de szigorúan szabályozza. Lásd *Foreign Affairs Manual*, 792.2 Personal Use of Social Media. <https://fam.state.gov/fam/05fam/05fam0790.html> (letöltve: 2021.03.31.).

2019. március 21-éről a Golán-fennsík szuverenitásának kérdése, amikor az elnöki fiók nevében az alábbi üzenet jelent meg a *Twitter*-en: „After 52 years it is time for the United States to fully recognize Israel’s Sovereignty over the Golan Heights, which is of critical strategic and security importance to the State of Israel and Regional Stability!”⁴⁵

Az akkori hozzászólások között – a fiók törlése miatt nem reprodukálható személyes emlékeim szerint – az első megjegyzések már rögtön a tartalom nemzetközi jogsértő voltára utaltak – még akkor is, ha ezt nagyfokú tisztelettel fejezték ki olyan ismert nemzetközi szereplők, mint például Mohamed El Baradei. Több állam és az EU is elítélte az amerikai külpolitika évtizedes álláspontjával 213 karakterben szakító nyilatkozatot, de Benjamin Netanjahu gyorsan üdvözölte azt.

A kérdés ezúttal tehát az, hogy vajon eltérhet-e az USA ezek után – saját negyvenéves gyakorlatát folytatva – egy pillanatnyi elnöki üzenettől? Az *Oppenheim’s International Law* legutóbbi kiadása még a mai internetes viszonyok berobbanásának kezdetén jelent meg, de már ott is felmerült – az ILC álláspontjával csak látszólagos ellentmondásban – az egyoldalú nyilatkozatok visszavonásának kérdése. Arthur Watts és Rober Jennings szerint a válasz az, hogy általános szabály nem állapítható meg, de mivel kifejezett tiltó szabályt sem találtak, a nyilatkozat főszabály szerint visszavonható.⁴⁶ Figyelemre méltó, hogy az ILC is csak az önkényes visszavonást tiltja. Az önkényesség mércéje a jóhiszeműség, vagy az *estoppel*⁴⁷ szabálya lehet, mert a szerződések jogának szigorú megszűnési szabályai itt nem érvényesülnek.⁴⁸ Ennek konkrét mércéje pedig az, hogy más államok észlelik-e, reagálnak-e a nyilatkozatra érdemben, akár úgy is, hogy jogaik gyakorlását *jóhiszeműen* megkezdik.

Egy „elszabadult” állami tisztviselő államérdeket sértő nyilatkozatának azonnali visszavonása vagy tartalmának pontatlanná tétele egy másik állami szerv által⁴⁹ ezt sikeresen megakadályozhatja, tehát a nyilatkozatok azonnali visszavonása, véleményem szerint, nem ellentétes a nemzetközi joggal. Egy túl gyakran „elszabaduló” államfő esetében pedig felmerül a kérdés, hogy a rendszeresen visszavonásra szoruló nyilatkozatainak gyakoriságára tekintettel lehet-e egyáltalán jóhiszeműségről beszélni a jogokat szerezni vélő állam oldalán? Ez a kérdés korábban fiktívnek látszott volna, de Donald Trump elnök *Twitter* hadjáratai miatt nem söpörhető le az asztalról. Az államok (és nem a tisztviselőik) közötti jóhiszeműség általános szabályából véleményem szerint az a választ következik, hogy a jóhiszemű szerzés egy bizonyos szint átlépése esetén már kizárható. Hogy a Golán-fennsík ügye vajon ebbe a kategóriába tartozik-e, az már csak egy másik, hosszabb tanulmány tárgya lehet.

⁴⁵ Utánközlésben elérhető. SAGERS, Grace – BRENNAN, Margaret: Trump tweets that Israel should have sovereignty over Golan Heights. CBS News, 2019.03.21., <https://www.cbsnews.com/news/trump-tweets-that-israel-should-have-sovereignty-over-golan-heights/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁶ JENNINGS, Robert – WATS, Arthur: *Oppenheim’s International Law*. Oxford, 1188. o.

⁴⁷ CRAWFORD: *Brownlie’s Principles of Public International Law*. 418. o.

⁴⁸ Uo. 420–422. o.

⁴⁹ Tipikusan a Külügyminisztérium, vagy hasonló rangú szereplő által.

IV. Összegzés

A korábbi jogfejlődés irányát és a média és politikai kapcsolatának korábbi fejlődési tendenciáit figyelembe véve nem meglepő, hogy előbb-utóbb a közösségi médiában nyilvánosságra hozott üzenetek is teljesítik a nemzetközi jog egyoldalú nyilatkozatokkal szemben támasztott követelményeit.

A nyilvánosság 19. századi változásainak szinte azonnal jelentkező mellékhatása lett az állam vezetése és lakossága közötti, nem a közjogi intézményeken keresztül realizálódó párbeszédnek, hogy az állami vezető saját nemzetéhez intézett nyilvános szövegét más nemzetek is figyelemmel kísérték: hiszen ezekben olykor rájuk vonatkozó üzenetek is felbukkantak. A 20. és 21. század globalizálódó világában tehát az állami vezetők nyilatkozatainak nem csak a saját választópolgáraik lettek a címzettjei, hanem tartalomtól függően más nemzetek is, és így e nyilatkozatok eredendően a nemzetek közötti kapcsolatok eszközévé váltak.

A modern kor kezdete óta az is nyilvánvaló, hogy a hivatalos, egyoldali állami közlések *stipulatió*ként működhetnek. Az Ihlen-nyilatkozat feloldotta ezek formai követelményeit, és a szóbeli aktusokra is kiterjesztette ezt a potenciált. A *Nukleáris kísérleti robbantások* ügyében tett francia nyilatkozatsorozat tette nagykorúvá az egyoldalú aktusokat, elválasztva azokat az elfogadás szerződészerű követelményétől, és a sajtónyilatkozatokra is kiterjesztve a formai szabadságot. A formai enyhítések töretlen tendenciái alapján nem merül fel reálisan vélelmezhető érv arra, hogy a közösségi média miért ne lenne megfelelő eszköz erre a célra.

A közösségi média erős magánjellegű beágyazottsága miatt a nemzetközi jogi üzenetek a politikusok közösségi fiókjain elbújhatnak a kisállatos videók, vacsora-fotók, belpolitikai üzenetek között, de ez inkább a diplomáciai feladatok tartalmát változtatja meg, és nem a jogi következményeket, ha mégis sikerül az elvárásoknak megfelelő tartalmú nemzetközi jognyilatkozatnak is bekerülnie e tartalmak közzé. Ennek valószínűségét növeli, hogy a közösségi média használatával kapcsolatos kezdeti állami tartózkodás már szűk egy évtizede átváltozott egy tudatosan alkalmazott, a kormányzati kommunikációs szakértők által tervezett és iránymutatásokkal szabályozott hozzáállássá.

Az Ihlen-nyilatkozatot vizsgáló Hudson professzor az egyoldalú nyilatkozatokról szóló ítéletben azt látta meg elsőként, hogy az egy „friss emlékeztető mindarról a haladásról, amelyet a nemzetközi rendszer elért a háború óta”.⁵⁰ Ezzel az optimizmussal mi is megláthatjuk a *Twitter* államfői használatában a nemzetközi jog továbbfejlesztésének lehetőségét is.

⁵⁰ HUDSON: An Important Decision of the World Court. 423. o.

BALÁZS Gergő Barna*

Az erőszakos cselekményekre alapított jóhiszeműségi kifogások a Nemzetközi Bíróság joggyakorlatában¹

I. Bevezetés

Ahogy azt Valki tanár úr tudományos életműve is mutatja, talán nincs is a nemzetközi jognak még egy olyan területe, amely olyan hosszú idő óta és olyan meghatározó jelentőséggel képezi annak részét, mint az erőszakalkalmazásra, illetve az annak visszaszorítására irányuló szabályok rendszere. Mégis, ezeket a szabályokat mind a mai napig feszegetik, sőt időről időre áthágják a nemzetközi közösség tagjai. Tanár úr 1979-ben felvetett kérdése így a mai napig sem veszített aktualitásából: „Hol maradnak a nemzetközi jog szankciói?”²

Ez az ünnepi tanulmány a szankciót nem a hagyományos értelemben, mint a nemzetközi közösség, illetve az annak intézményei által elrendelhető hátrányos jogkövetkezményt vizsgálja. Sokkal inkább annak egy eljárási vonzatát helyezi középpontba annak kapcsán, hogy milyen jogi érvekre, jogintézményekre alapíthat kifogást egy nemzetközi eljárás során az az állam, amellyel szemben erőszakot alkalmaztak; azaz milyen eljárási következménye lehet a nemzetközi joggal ellentétes, erőszakos magatartásnak.

Jelen tanulmány elsőként az eljárási kifogások nemzetközi jogi kereteit mutatja be, tekintettel azok formai, eljárási sajátosságaira, illetve az erőszakalkalmazás szankcionálásának megalapozottságát tartalmi szempontból biztosító alapelvekre, különösen a jóhiszeműsésre. Mindezt az elméleti kitekintést a jelentősebb kapcsolódó nemzetközi jogviták bemutatása, majd pedig a megállapítások összegzése követi.

II. Az eljárási kifogások a nemzetközi eljárásokban

A nemzetközi eljárások során a kereset elbírálhatóságáról, illetve az érdemi kérdésekről való döntés főszabály szerint csak a felek külön erre irányuló kérelme alapján válik

* BALÁZS Gergő Barna joghallgató, demonstrátor, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ A tanulmány egyes részeinek alapját a 2021-es OTDK-n bemutatott dolgozatom szövege képezi.

² VALKI László: Van-e szankciója a nemzetközi jognak? *Külpolitika*, 6. (1979) 1., 51–67., 51. o.

szét.³ A nemzetközi ítélkezési fórumok a szűken értelmezett anyagi jogi kérdéseken túlterjeszkedő kérdéseket jellemzően kapcsolódó eljárások keretében tárgyalják. Amennyiben az alperes vitatja a bíróság joghatóságát vagy a kereset befogadhatóságát, előzetes, pergátló kifogást emelhet.⁴

Az előzetes kifogások jelentőségét az adja, hogy ha a bíróság helyt ad az erre irányuló kérelemnek, azzal a fél elkerüli „nemcsak az ügy érdeméről való döntést, de annak bárminemű tárgyalását is”⁵ – azaz nemcsak a számára hátrányos jogkövetkezmények megállapítása, de az esetlegesen kellemetlen kérdések megválaszolása alól is mentesülhet. A kifogások érvényesítése, illetve az egyes problémák előkérdésként megjelölése a peres fél indítványával történik.⁶ Ezek érvényesíthetőségét az sem zárja ki, ha nem előzetesen, hanem csak az eljárás későbbi szakaszában jelölik meg.⁷ A kifogások nyomán megnyíló kapcsolódó eljárás idejére felfüggesztésre kerül az ügy érdemének tárgyalása.⁸

Az előzetes kifogások irányulhatnak a bíróság joghatóságának, a kérelem befogadhatóságának vagy a másik fél perbeli legitimációjának vitatására is. Előbbi két fogalom nem válik el élesen egymástól a gyakorlatban, azonban elméleti szempontból a befogadhatóság vizsgálatára a bíróság joghatóságának megállapítását követően kerülhet sor. Ez annak felderítésére irányul, hogy van-e olyan egyéb körülmény, amely miatt kizárt az ügy érdemi elbírálása.⁹ A perbeli legitimáció egyaránt vonatkozhat a fél perképességére, illetve keresetösségi jogára is. Előzetes kifogás tárgyaként elsősorban az első értelmében jelenik meg, második jelentésében inkább az érdemi elbírálás során merül fel.¹⁰

³ RASSEKH AFSHAR, Mandana Knust: International Courts and Tribunals, Rules and Practice Directions (ECJ, CFI, ECtHR, IACtHR, ICSID, ITLOS, WTO Panels and Appellate Body). In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2008. 14. bekezdés.

⁴ LAMM Vanda: *A hágai nemzetközi bíróság döntései 1957–1982*. Budapest, 1984. 33. o.; SOREL, Jean-Marc – CHERCHENEFF, Lena: International Courts and Tribunals, Procedure. In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2019. 34. bekezdés.

⁵ Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (New Application: 1962), Judgment, Preliminary Objections. I.C.J. Reports 1964. 6. 44.; WITENBERG, Joseph Charles: *La recevabilité des réclamations devant les juridictions internationales*. Leiden–Boston, 1932. (Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 41.) 17–18. o.

⁶ THIRLWAY, Hugh: Preliminary Objections. In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2006. 1., 3., 5. bekezdés.

⁷ D'ARGENT, Pierre: Preliminary Objections: International Court of Justice (ICJ). In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2019. 6. bekezdés.

⁸ D'ARGENT: Preliminary Objections... 1. bekezdés.; LAMM: *A hágai nemzetközi bíróság döntései 1957–1982*. 34. o.

⁹ D'ARGENT: Preliminary Objections... 11. bekezdés.; WITENBERG: *La recevabilité des réclamations devant...* 17. o.; *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Merits, Judgment. I.C.J. Reports 2003. 161., 29. bekezdés.

¹⁰ DEL VECCHIO, Angela: International Courts and Tribunals, Standing. In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2010. 1. bekezdés.; GAJA, Giorgio: Standing: International Court of Justice (ICJ). In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2019. 1., 3., 34–35. bekezdés.

III. A rosszhiszemű és jogellenes magatartások a nemzetközi jogban

Az erőszak-alkalmazás rendszerint mint rosszhiszemű, illetve jogellenes magatartás jelenik meg a nemzetközi eljárásokban. Ezek a fogalmak számos, egymást részben fedő alkonceptiók egész tárházát ölelik fel (ide sorolható például a méltányosság elve, az *estoppel* vagy éppen a joggal való visszaélés tilalma is), ez utóbbiakhoz pedig a joggyakorlatban különféle érvényesülési feltételek, illetve jogkövetkezmények társultak.

Összehasonlító jogi kutatások tanúsítják, hogy előbbieken is említett elvek valamilyen formában a világ összes jelentős jogrendszerében megjelennek.¹¹ A jogfelfogásban és jogtörténetben jelentkező különbségek nyomán ezek természetszerűleg nem egyeznek egymással teljes mértékben.¹² Megállapítható például, hogy a kontinentális jogi hagyományban elsősorban anyagi jogi, míg az angolszász jogokban eljárási szempontból szankcionálják az ide kapcsolható magatartásokat. Az angolszász jogok megoldása elsősorban a tiszta kezek (*clean hands*) elvében jelentkezik, amely jogorvoslati lehetőségeket zár el a tisztességtelenül eljáró kérelmezőtől.¹³

Általános tapasztalat, hogy a nemzeti jogokban kialakult koncepciókra a nemzetközi eljárások során is rendszeresen támaszkodnak a felek.¹⁴ Nincs ez másként a jóhiszeműség és a jogellenesség kapcsán sem, a nemzeti szinten kívül, a nemzetközi jogban is megfigyelhető hasonló alapelvek működése, még ha ezek tartalma nem is esik egybe a hasonló nevű, nemzeti jogokban megjelenő párjukkal. A jóhiszeműség számos rész-elvben kimondva, általános jogelvként, illetve szerződések részeként is elismerést nyert a nemzetközi jogban.¹⁵

Az angolszász nemzeti jogokból eredő *tiszta kezek* elvére hivatkozás a nemzetközi joggyakorlat feldolgozása során is kiemelt figyelmet érdemel, hiszen a bíróság általi elismerés esetén egy rendkívül erős eszközt jelentene a kifogásoló fél érdekei védelmében. Alkalmazása azonban vitatott, a szakirodalmi vitát és a joggyakorlatban való elszórt hivatkozást a bírói fórumok hallgatása kíséri általában, noha arra mutató jelek

¹¹ FRANCIONI, Francesco: Equity in International Law. In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2013. 3. bekezdés., vö. JENKS, Wilfred C.: *The Prospects of International Adjudication*. London, 1964. 316. o.

¹² Vö. MIAJA DE LA MUELA, Adolfo: Le rôle de la condition des mains propres de la personne lésée dans les réclamations devant les tribunaux internationaux. In IBLER, Vladimir (ed.): *Mélanges Offerts à Juraj Andrassy*. The Hague, 1968. 189–213., 205–206. o.

¹³ GARNER, Bryan A. et al. (eds.): *Black's Law Dictionary*. 9th ed. St Paul, 2009. 286. o.; DAVIES, Paul S. – VIRGO, Graham: *Equity and Trusts – Text, Cases, and Materials*. Oxford, 2013. 17–18. o.

¹⁴ LAMM, Vanda: Magánjogi elvek a nemzetközi jogban, különös tekintettel az államok felelősségére. In *Studia in Honorem Lajos Vékás*. Budapest, 2019. 187. o.

¹⁵ KOTZUR, Markus: Good Faith (Bona Fide). In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2009. 5., 7., 11., 15–16. bekezdés.

is vannak, hogy az utóbbi néhány év gyakorlata talán fordulópontot jelenthet majd ebben.¹⁶

Nem jut nyugvópontra a vita abban sem a nemzetközi jogviták esetén, hogy az eljárás melyik szakaszában és milyen jogkövetkezésmennyel kell értékelni a kifogásolható magatartásokat.¹⁷ Vannak, akik előzetesen értékelendő tényezőnek tekintik (jellemzően a tiszta kezek elvvel összefüggésben), mások szerint inkább az érdemi mérgezés során kellene figyelembe venni.¹⁸ Ezzel párhuzamosan az egyik nézőpont szerint akár egy kereseti kérelem visszautasításához is vezethet egy ilyen magatartás, míg az ellenvélemény szerint pusztán az ítélet, illetve az esetleges szankció mértékét befolyásolhatja. Ez utóbbi álláspontot képviselők a tiszta kezek elvének (önálló) alkalmazhatóságát is elvetik, mondván, a bíróság eddig is tekintettel volt a peres felek magatartására, ez a kifogás nem jelenthetne újdonságot.¹⁹

Bármely álláspontot is fogadjuk el a kifogásolható magatartások jogkövetkezésmenyei kapcsán, abban talán kivétel nélkül minden szerző egyetért, hogy a felek jogvitával összefüggő, a jóhiszeműséget, illetve nemzetközi jogot sértő magatartására a bíróságnak valamely formában tekintettel kell lennie a jogvita eldöntése során.

IV. A Nemzetközi Bíróság joggyakorlata

A fentiekben említett elméleti viták szorosan összekapcsolódnak a nemzetközi joggyakorlattal, amelyben rendszeresen megjelennek mind a jóhiszeműségre gyakorolt különféle kifogások, mind az erőszak-alkalmazás kérdései, sőt, ezek találkozási pontjai is szerepet játszanak az ítékezés során. Az alábbiakban ez utóbbiakat emelem ki a Nemzetközi Bíróság tevékenységének tükrében.

A Nemzetközi Bíróság előtt több alkalommal is hivatkoztak a tiszta kezek elvére a másik fél erőszak-alkalmazása kapcsán. Ezekben az esetekben az erőszak-alkalmazás elsősorban szerződéses szabályok megtartásáról szóló jogvitákban jelent meg

¹⁶ A tiszta kezek nemzetközi érvényesíthetőségével foglalkozó szakirodalomból érdemes kiemelni néhány meghatározó írást. GARCIA-ARIAS, Luis: La doctrine des clean hands en droit international public. *Annuaire des anciens auditeurs de l'Académie de droit international*, 30. (1960) 14–22. o.; SALMON, Jean: Des mains propres comme conditions de recevabilité des réclamations internationales. *Annuaire français de droit international*, 10. (1964) 1., 225–266. o.; KOLB, Robert: La maxime « nemo ex propria turpitudine commodum capere potest » (nul ne peut profiter de son propre tort) en droit international public. *Revue belge de droit international*, 33. (2000) 1., 84–136. o.; SCHWEBEL, Stephen M.: Clean Hands, Principle. In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2013.; POMSON, Ori – HOROWITZ, Yonatan: Humanitarian Intervention and the Clean Hands Doctrine in International Law. *Israel Law Review*, 48. (2015) 219–251. o.

¹⁷ KOLB, Robert: *La bonne foi en droit international public*. Genève, 2000. 51. msz.

¹⁸ Vö. DUGARD, John: *Sixth Report on Diplomatic Protection*. New York, 2004. A/CN.4/546. 5. bekezdés.; KOTZUR: *Good Faith (Bona Fide)*. 24. bekezdés.

¹⁹ SALMON: *Des mains propres...* 265. o.

mint szerződéssel összefüggő jogellenes magatartás. Azaz a jogellenes magatartás nem a szerződés rendelkezéseinek megszegésében, hanem azokkal csak közvetetten kapcsolatba hozható cselekményekben jelentkezett. Ezek a cselekmények a másik fél érvelése (vagy a szakirodalom álláspontja) szerint „bemocskolták” az igényét érvényesíteni kívánó állam „kezeit”, vagyis méltatlanná tették a kérelmezőt a jogérvényesítésre.

1. Egyoldalú katonai akciók – A teheráni tús-zügy

Az 1979-ben kibontakozó teheráni tús-zügy tárgyát az iráni iszlám forradalmat követően megostromolt és elfoglalt amerikai nagykövetség, illetve az épületben foglyul ejtett követségi alkalmazottak sorsa képezte. Noha Irán maga nem vett részt az eljárásban,²⁰ narratívája, amely igyekezett az ügyet tágabb, az előzőtt sah és a korábbi politikai rendszer amerikai támogatásának kontextusába helyezni, a Szovjetunió által delegált Morozov bíró különvéleményében is tükröződik.²¹

Morozov bíró különvéleményében utalt arra, hogy az Amerikai Egyesült Államok által megvalósított egyoldalú cselekmények jelentős kárt okoztak Iránnak, ennek következtében pedig „a felperes a jogi és a morális jogosultságát is elvesztette arra, hogy a Bíróságtól kártérítési kérelmének jóváhagyását várhassa”.²² Morozov az USA-t a nemzetközi jog súlyos megsértésével vádolta, amely álláspontja szerint egyoldalú gazdasági szankciókat, kényszerítő intézkedéseket és végül egy Irán ellen irányuló támadást jelentett.²³ Ez utóbbival a Saskarom-hadműveletre, a túsok kiszabadítására irányuló, balsikerű katonai akcióra utalt, amelyet súlyos támadásként értékelte, különösen annak fényében, hogy az USA saját bevallása szerint hosszú ideje, a békés vitarendezésre irányuló bírósági eljárással párhuzamosan készítette elő az akciót. Morozov álláspontja szerint így a bíróságnak határozottabban kellett volna fellépnie annál, hogy az ítéletben elítéli azt a bírósági vitarendezés tekintélyét csorbitó mivolta miatt.²⁴

Mindezek ellenére a bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy sem az amerikai katonai beavatkozás jogszerűsége, sem az esetlegesen abból fakadó felelősség nem képezi az elé terjesztett jogvita tárgyát. A többségi vélemény azt is rögzítette, hogy

²⁰ BUFFARD, Isabelle – WITTICH, Stephan: United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran Case (United States of America v Iran). In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2007. 4. bekezdés.

²¹ Vö. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986. 14., Dissenting Opinion of Judge Schwebel. 259. o., 270. bekezdés.

²² United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran. Judgment. I.C.J. Reports 1980. 3. o., Dissenting Opinion of Judge Morozov. 51., 53. o. A szerző fordítása.

²³ Uo. 54. o.

²⁴ Uo. 55–56. o.

a Saskarom-hadművelettel kapcsolatos kérdéseknek nincs kihatása az iráni kormányzat fél évvel korábbi, az amerikai kérelem nyomán a per tárgyát képező cselekményeire.²⁵

2. Nemzetköziesedő belső feszültségek – A Nicaragua-ügy

A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlatában talán a *Nicaragua és ellene irányuló katonai és félkatonai tevékenységek* ügye volt az egyik legkomplexebb, és sok szempontból mind a mai napig az egyik legtöbbet idézett eset. Nincs másként ez a tiszta kezek elvének alkalmazhatóságával összefüggő jog- és szakirodalmi vitákban sem, ahol az amerikai Schwebel bírónak az érdemi ítélethez fűzött különvéleménye meghatározó tekintélyre tett szert az elv elismertségére hivatkozók körében.

A jogvita háttérében a nicaraguai forradalmat követően hatalomra jutott sandinista kormányzat elleni lázadók, a kontrák amerikai támogatása állt. Schwebel határozottan amellett foglalt állást az ítélet hosszának közel kétszeresét kitevő különvéleményében, hogy Nicaragua nem érkezett tiszta kezekkel a bíróság elé. Ennek alátámasztására számos érvet felhozott, eljárási jellegű észrevételek mellett hangsúlyozta Nicaragua agresszori szerepét.²⁶ Különvéleménye tekintélyét részben éppen ezek az érvek adják, hiszen írásában hosszasan és a nemzetközi joggyakorlatot alaposan áttekintve indokolta a tiszta kezek elv létezését.²⁷ Schwebel leszögezte, a felperes közvetett módon számos halálesetért és súlyos anyagi károkért felelős El Salvador területén.²⁸ Az eljárási következményeket tekintve, Gerald Fitzmaurice nyomán, arra a megállapításra jutott, hogy a tiszta kezek hiánya a *locus standi in judicio*, azaz a perbeli legitimáció hiányát eredményezi, különösen tekintettel arra, hogy – állítása szerint – az USA jogsértő tevékenységét éppen a saját jogellenes magatartásával idézte elő Nicaragua.²⁹

²⁵ United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment. I.C.J. Reports 1980. 3. 94. bekezdés. A szakirodalom azt az érvet is felhossa, hogy a jogorvoslat megtagadása az USA-tól figyelmen kívül hagyta volna iráni összehasonlítható szintű jogsértéseit. SCHACHTER, Oscar: International Law in the Hostage Crisis: Implications for Future Cases. In WARREN, Christopher – KREISBERG, Paul H. (eds): *American Hostages in Iran*. New Haven, 1985. 325–373., 344. o.

²⁶ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Dissenting Opinion of Judge Schwebel. 14. bekezdés.

²⁷ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Dissenting Opinion of Judge Schwebel. 270–271. bekezdés. Tekintélyét jelzi, hogy a *Max Planck Enciklopédia* vonatkozó szócikkét is ő alkotta meg. SCHWEBEL: Clean Hands, Principle.

²⁸ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Dissenting Opinion of Judge Schwebel. 268. bekezdés.

²⁹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Dissenting Opinion of Judge Schwebel. 271–272. bekezdés.; FITZMAURICE, Gerald: *The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law*. Leiden–Boston, 1957. Megjegyzendő, a *locus standi* kifejezéssel az angol nyelvű szakirodalom egyaránt utal a fél perképeségére általánosságban, illetve az adott ügygel való anyagi jogi kapcsolatára, keresetösségi jogára is. Vö. DEL VECCHIO: International Courts and Tribunals, Standing. 1. bekezdés.; GAJA: Standing: International Court of Justice (ICJ). 1., 3., 34–35. bekezdés.

Schwebel véleményét mindazonáltal nem osztotta a bírák többsége. Az Egyesült Államokat, amely egyébként távol maradt az érdemi szakasztól, minden nicaraguai kereseti kérelemben meggyőző többséggel marasztalta el a bíróság.³⁰

3. Etnikai alapú konfliktusok és beavatkozás – a Fegyveres erőszak alkalmazásának jogszerűsége ügyek

A *Fegyveres erőszak alkalmazásának jogszerűsége* ügyek keretében Jugoszlávia összesen tíz peres eljárást kezdeményezett a koszovói háború idején a területét bombázó NATO-koalíció tagjai ellen, azon az alapon, hogy azok megsértették az erőszak alkalmazására vonatkozó tilalmat. Az alperesek közül többen is kifejezetten utaltak arra, hogy Jugoszlávia méltatlanná vált a bírósági jogérvényesítésre.

Az Amerikai Egyesült Államok az ideiglenes intézkedések megadására irányuló jugoszláv kérelem visszautasítását kérte a felperes jogellenes magatartására hivatkozva, etnikai tisztogatással és más atrocitások elkövetésével vádolva Jugoszláviát.³¹ Az USA továbbá azt állította, hogy a jogellenes magatartásból való előnyszerzés tilalmát a nemzetközi jog elismeri, valamint, hogy az ideiglenes intézkedések megadásával a károkozó részesülne védelemben. Ezáltal nem kellene szembenéznie tettei következményével, tehát igazságtalan lenne minden olyan intézkedés, amely nem veszi figyelembe a felperesi magatartást.³² A bíróság nem nyilatkozott az érvelés helyességéről: más érvekre alapozva úgy találta, hogy még *prima facie* sem rendelkezik joghatósággal.³³

Hasonló érvelésre támaszkodott Belgium is, egyebek mellett Jugoszlávia emberi jogi jogsértéseit, a Biztonsági Tanács határozatainak be nem tartását és a Milošević elnök elleni, a Jugoszlávia Törvényszék előtti vádemelést emelve ki.³⁴ Mindezek alapján a kérelem visszautasítását kérte.³⁵ A bíróság itt is joghatósága hiányát állapította meg, szintén a tiszta kezek elvétől eltérő okokra alapozva.³⁶ Mindazonáltal Weeramantry bíró az ítélethez fűzött különvéleményében hangsúlyozta, mintegy általános jelleggel, hogy ha az ideiglenes intézkedéseket kérő fél kérelmével összefüggő

³⁰ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*) Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986. 14. 292. bekezdés.

³¹ Legality of Use of Force (*Yugoslavia v. United States of America*), Public Sitting Held on Tuesday 11 May 1999, at 4 p.m., Verbatim Record. CR 99/24. 3.17. bekezdés.

³² Legality of Use of Force (USA), Verbatim, 11 May 1999, 3.18–3.19. bekezdés.

³³ Legality of Use of Force (*Yugoslavia v. United States of America*), Provisional Measures, Order of 2 June 1999. I.C.J. Reports, 1999. 761. 29. bekezdés.

³⁴ Legality of Use of Force (*Yugoslavia v. Belgium*), Preliminary Objections of the Kingdom of Belgium. 2000. 479–482. bekezdés, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/105/8340.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ Legality of Use of Force (Belgium), Preliminary Objections of Belgium, 483. bekezdés.

³⁶ Legality of Use of Force (*Serbia and Montenegro v. Belgium*), Preliminary Objections, Judgment. I.C.J. Reports 2004. 279., 127., 129. bekezdés.

erőszakos magatartásokat tanúsít, ezek beszüntetése előfeltétele az ideiglenes intézkedések megadásának.³⁷

Az Egyesült Királyság beadványában szintén többféle cselekményt megjelölt, amelyek álláspontja szerint Jugoszlávia rosszhiszemű eljárását bizonyítják, és hangsúlyozta, hogy ez a magatartás nem maradhat szankció nélkül.³⁸ Az eljárási visszaélésekre utalás mellett nyomatékosította, hogy Jugoszlávia Koszovó területén számos jogsértést követett el, és most abban az ENSZ-rendszerben keres jogvédelmet, amelynek intézményeivel, így a Biztonsági Tanáccsal és a Jugoszlávia törvényszékkel szembeszállt, azok határozatait figyelmen kívül hagyta.³⁹ Erre alapozva az alperes a kérelem visszautasítását kérte a bíróságtól.⁴⁰ A fentebb említett ügyekhez hasonlóan, a bíróság itt is joghatóságának hiányát állapította meg, más érvekre épített tehát.⁴¹

4. Hajók és ipari létesítmények elleni támadások – Az *Olajfúrótoronyok* ügye

Az 1980 és 1988 között zajló iraki–iráni háború idején számos állam, így az Egyesült Államok is hadihajókat vezényelt a Perzsa-öböl térségébe, annak érdekében, hogy biztosítsák a kőolajellátás zavartalanosságához fűződő érdekeiket. Az USA több katonai akciót is végrehajtott az iráni haditengerészet ellen, ennek keretében két alkalommal is súlyos károkat okozott iráni olajkitermelő létesítményekben, amelyeket mint amerikai hajókat érő támadásokra adott önvédelmi reakciókat kívánt igazolni. Irán a bíróságtól az USA–Irán barátsági szerződés megsértésének kimondását kérte, a későbbi amerikai viszontkereset pedig kártérítésre irányult.⁴²

Ahogy azt a bíróság is rögzítette ítéletében, az USA mintegy előzetes kérdésként, még ha nem is befogadhatósági kifogásként vetette fel a joghatósági ítélet meghozatala után, hogy a felperes kifogásolható magatartása kizárhatja a jogorvoslat lehetőségét.⁴³ Erre példaként hozta egyebek mellett a szerződés tárgyával összefüggő nem helyénvaló magatartást.⁴⁴ Az USA ez alatt elsősorban Irán „nyilvánvalóan jogszerűtlen” támadásaira utalt, amely, állítása szerint, több mint harminc ország

³⁷ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium)*, Provisional Measures, Order of 2 June 1999, Dissenting Opinion of Vice-President Weeramantry. I.C.J. Reports, 1999. 181., 184.

³⁸ *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United Kingdom)*, Preliminary Objections of the United Kingdom. I.C.J. Reports 2000. 6.33–6.38. bekezdés, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/113/10883.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁹ *Legality of Use of Force (UK)*, Preliminary Objections of the UK. 6.39. bekezdés.

⁴⁰ *Legality of Use of Force (UK)*, Preliminary Objections of the UK. 6.40. bekezdés.

⁴¹ *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. United Kingdom)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2004. 1307. 113., 115. bekezdés.

⁴² BOTHE, Michael: *Oil Platforms Case (Iran v. United States of America)*. In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2011. 1–7. bekezdés.

⁴³ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Merits, Judgment. I.C.J. Reports 2003. 161. 27–29. bekezdés.

⁴⁴ Uo. 27. bekezdés.

kereskedelmi hajóit érte, és a nemzetközi jog alapvető elveit, többek között az erőszak-alkalmazás tilalmát is sértette.⁴⁵ A beadvány azt is hangsúlyozta, Irán nem támaszkodhat úgy az eljárás jogalapjául szolgáló szerződésre, hogy a saját érdekeit védje, de elkerülje a felelősségre vonást saját súlyos jogsértései miatt, különösen, hogy ezek a jogsértő magatartások szolgáltak a későbbi, kifogásolt intézkedések alapjául.⁴⁶ Az Egyesült Államok ezt a tiszta kezek és a *nullus commodum capere de sua injuria propria* elvével hozta összefüggésbe, amely állítása szerint a nemzetközi jog részét képezi.⁴⁷

Válaszul, az érvelés lényegét tekintve Irán tagadta, hogy a tiszta kezek elve általánosan, a diplomáciai védelem tárgykörén kívül is érvényesülhetne, illetve alternatív érvként arra hivatkozott, hogy ha mégis figyelembe vehető lenne, az csak a kártérítés összecszerúsége kapcsán játszhatna szerepet.⁴⁸ Irán az erőszak-alkalmazást azzal indokolta, hogy az iraki agresszió elhárítása érdekében gyakorolt önvédelmet és álságosnak, felháborítónak nyilvánítva elutasította az amerikai érvelést, mondván, az USA az agresszor pártjára állt, ahelyett, hogy az önvédelmi jog gyakorlásában segédkezett volna. A tiszta kezekről elismerte, hogy alapvető, a jóhiszeműség által inspirált elveket tükröz, azonban úgy vélte, önmagában az érv nem alkalmazható, ráadásul nincsen relevanciája már az eljárás során, hiszen a bíróság megállapította joghatóságát.⁴⁹ Mi több, Irán úgy ítélte meg, hogy ha a bíróság mégis relevánsnak tartaná a tiszta kezeken nyugvó érvelést, abban az esetben éppen az Egyesült Államok kérelmét kellene elutasítani, hiszen az nem semleges félként jelent meg a konfliktusban, továbbá közreműködött az Irán ellen irányuló támadásokban.⁵⁰

A bíróság érdemi ítéletében a jogi érvek áttekintése során első helyen összegezte az amerikai és az iráni érvelést a tiszta kezek kapcsán. Ennek során arra a megállapításra jutott, hogy nem szükséges még a kérelem letelején, a kereseteket megelőzően foglalkoznia ezzel, tekintve, hogy az USA nem befogadhatósági kifogásként hozta fel a kérdéseket, illetve a felvetés megválaszolásához a két fél magatartását elemezni szükséges, amelyet egyébként is meg kell tennie.⁵¹ A testület az iráni kereset vizsgálatát, illetve annak elutasítását követően tért vissza a kérdésre. Ekkor úgy ítélte meg,

⁴⁵ Oil Platforms (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*). Counter-Memorial and Counter-Claim Submitted by the United States of America. 1997. 5.02. bekezdés, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/90/8632.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁶ Oil Platforms, Counter-Memorial of the USA. 5.03., 5.07. bekezdés.

⁴⁷ Oil Platforms, Counter-Memorial of the USA. 5.04–5.06. bekezdés.

⁴⁸ Oil Platforms, Merits, Judgment 29.

⁴⁹ Oil Platforms (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*). Reply and Defence to Counter-Claim Submitted by the Islamic Republic of Iran. 1999. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/90/8630.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 175–176., 183–184. o.

⁵⁰ Oil Platforms, Reply and Defence of Iran. 185. o.

⁵¹ Oil Platforms, Merits, Judgment. 27–30. bekezdés.

hogy szükségtelenné vált annak tárgyalása, hogy az iráni magatartás kizárhatja-e a jogorvoslatot, hiszen az iráni kérelmet már alaptalannak találta a bíróság.⁵²

Ez utóbbi konklúzió külön figyelmet érdemel, hiszen, ahogyan azt a bíróság is rögzítette, az Egyesült Államok egyfajta előzetes kérdésként terjesztette elő az iráni magatartás vizsgálatát, de annak elbírálására csak utólag, a felperes keresetéről való döntést követően került sor. Ez gyakorlati szempontból indokolható, mert az egyes magatartások pontos értékelése nem lehetséges a teljes kép kirajzolása, a tényállás részletes, érdemi vizsgálata nélkül. Elméleti szempontból azonban problémákat vethet fel a tiszta kezek efféle kezelése. Felmerülhet, mennyire lenne reálisnak tekinthető az a forgatókönyv, hogy a legitimációjukat, hitelességüket jellemzően féltő nemzetközi bírói fórumok felvállalják azt a konfliktust, hogy miután hosszasan levezetve megindokolták a felperesi kérelem helytállóságát, azzal zárják az érvelést, hogy mindez mégis elutasítandó a felperesi magatartás tükrében.⁵³ Másrészt, szóba kerülhet, hogy van-e vajon olyan súlyos és egyértelmű jogsértés, amely akár *prima facie* is lehetővé tenné az érdemi vizsgálat megkerülését – talán ez inkább az előzetes kifogások szakaszában, mintsem, ahogyan az USA jelen esetben alkalmazta, az érdemi szakaszban jelenhetne meg.

5. A polgári lakosság elleni erőszakos cselekmények – a Fal tanácsadó vélemény

Az erőszak-alkalmazás mint rosszhiszemű jogérvényesítés alapja a néhány évvel későbbi, *A megszállt palesztin területen megvalósuló fal építésének jogi következményei* tárgyában született tanácsadó véleményben is előkerült. Az ügy sajátosságát és később a kifogás értékelésének jogalapját jelentette, hogy ezúttal nem egy kontradiktórius eljárás keretében, hanem egy bírósági vélemény megfogalmazása során került elő a kérdés.

A *Fal* tanácsadó vélemény kiváltó okát képező masszív határvédelmi rendszert Izrael a polgári lakosságát érő rendszeres palesztin támadások elhárítása érdekében emelte, gyakorlatilag végig megszállt területen.⁵⁴ Az ENSZ Közgyűlése által feltett

⁵² Oil Platforms, Merits, Judgment. 100. bekezdés.

⁵³ Hasonló problémát vet fel a tiszta kezek elv mint előzetes kifogás kapcsán Leblanc. LEBLANC, Hannah: La doctrine des mains propres (« cleans hands ») : Comparaison de sa portée devant la Cour internationale de justice et en droit français et américain. *Les blogs pédagogiques de l'Université Paris Nanterre*, 2015.05.30., <https://blogs.parisnanterre.fr/content/la-doctrine-des-mains-propres-%C2%AB-cleans-hands-%C2%BB-comparaison-de-sa-port%C3%A9e-devant-la-cour-inter> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁴ WATTS, Arthur – JORRITSMA, Remy: Israeli Wall Advisory Opinion (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory). In PETERS, Anne (ed.): *Max Planck Encyclopedias of International Law*. Oxford, 2019. 4. bekezdés.

kérdés nyomán induló bírósági eljárásba negyvennégy állam kapcsolódott be beadvánnyal, köztük Izrael is.⁵⁵

Izrael a kérdés visszautasítását kérte a Nemzetközi Bíróságtól, azon az alapon, hogy Palesztina felelőssége megállapítható az Izrael, illetve Izrael lakossága ellen elkövetett erőszakos cselekményekért, a fal célja pedig éppen ezen cselekmények folytatásának megakadályozása volt. Következésképpen, az izraeli érv szerint, Palesztina a saját jogellenes magatartásából tehetne szert előnyre, amelyet, Izrael szerint, ellentétes lenne a *nullus commodum capere potest de sua injuria propria*, a tiszta kezek és a jóhiszeműség elveivel.⁵⁶

Érdemes utalni arra is, hogy a jogellenes magatartásra hivatkozás figyelembevétele Izraellel szemben is előkerült. Elaraby bíró különvéleményében szintén utalt egy, a tiszta kezekhez hasonló elvre (*ex injuria jus non oritur*) annak kapcsán, hogy a jogtalan területfoglalás nem vezethet előnyök szerzéséhez.⁵⁷ Ugyanerre az elvre támaszkodott az Arab Liga is beadványában, amikor az izraeli falépítés szükségszerűségét és így jogszerűségét azzal támadta, hogy az egy jogszerűtlen helyzet védelmét jelentené.⁵⁸

A bíróság elutasította az izraeli érvelést, mivel álláspontja szerint ez nem releváns: a tanácsadó véleményt az ENSZ Közgyűlése kérte, és annak is fogják adni, nem pedig egy adott államnak vagy entitásnak.⁵⁹ A végeredmény tehát itt sem tért el a *Fegyveres erő alkalmazása jogszerűsége* ügyekben megfogalmazottaktól, a bíróság megkerülte azt, hogy véleményt kelljen nyilvánítania a kérdésben.

6. Terrorizmus támogatása – az Egyes iráni vagyonelemek-ügy

A szerződéssel összefüggő jogellenes magatartások eljárási megítélése tárgyában a fordulópontot a Nemzetközi Bíróság 2019-es, az *Egyes iráni vagyonelemek*-ügyben hozott joghatósági ítélete jelentette. Az Irán által az Egyesült Államok ellen indított ügyben a nézeteltérés forrását az USA iráni érdekeltségek ellen tanúsított egyre

⁵⁵ Uo. 8. bekezdés.

⁵⁶ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion. I.C.J. Reports 2004. 139. 63. bekezdés., Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Letter Dated 29 January 2004 from the Deputy Director General and Legal Advisor of the Ministry of Foreign Affairs, Together with the Written Statement of the Government of Israel. 2004. 9.3–9.4. bekezdés, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/1579.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁷ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion. I.C.J. Reports 2004. 139. Separate Opinion of Judge Elaraby. 246. 254. o.

⁵⁸ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Request for Advisory Opinion, Written Statement of the League of Arab States. 2004., <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/1545.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 10.21. bekezdés.

⁵⁹ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion. I.C.J. Reports 2004. 139., 64. bekezdés.

határozottabb fellépése jelentette. Ennek keretében az amerikai jogalkotó megvonta a „terrorizmus állami támogatóinak” (*State sponsors of terrorism*) nyilvánított államok eljárási és végrehajtási mentességeit, amelyeket azok eddig az amerikai bíróságok előtt élveztek.⁶⁰

Az Egyesült Államok több kifogást is emelt a felperesi kereset befogadhatóság ellen, köztük a tiszta kezek elvére is hivatkozott, amelyet az eljárással való visszaélés (*abuse of process*) egy válfajaként tüntetett fel.⁶¹ A sors fintora, hogy az eljárással való visszaélés pont e kifogás emelése kapcsán is felmerült, mivel az USA csak a kifogások beadására nyitva álló határidő letelte után tisztázta, hogy a tiszta kezek elvére hivatkozás az eljárással való visszaéléstől elkülönülő alapot jelent – a bíróság is azt az álláspontot erősítette meg, hogy még ha kapcsolatban állnak is, a hatóköre és a kifogást megalapozó cselekmények eltérőek.⁶²

A kifogás alátámasztásához az Egyesült Államok azt hangsúlyozta, hogy Irán a nemzetközi terrorizmust finanszírozta és támogatta, valamint megsértette például a nukleáris fegyverzetkorlátozásra és fegyvercsempészésre vonatkozó kötelezettségeit.⁶³ A kifogás elfogadhatóságáról szóló vitában mindkét fél igyekezett előnyt kovacsolni abból, hogy a Nemzetközi Bíróság mindaddig elkerülte, hogy állást foglaljon a tiszta kezek alkalmazásának kérdésében. Az USA azt hangsúlyozta, hogy a tárgyalás elmaradása a nemleges válasz hiányát jelenti, míg Irán arra mutatott rá, hogy az elv egyszer sem kapott kifejezett támogatást a bíróság részéről.⁶⁴

A bíróság ebben az esetben is rendkívül óvatosan járt el. Ítéletében megjegyezte, hogy az USA nem állította, hogy az általa állított magatartással Irán megsértette volna a keresete alapjául szolgáló szerződést. Ebből kiindulva a bíróság megállapította, hogy nem szükséges állást foglalnia a tiszta kezek elvéről. Azt azonban kinyilvánította, hogy „még ha bizonyítást is nyerne, hogy a felperes magatartás kifogásolható volt, ez önmagában nem lenne elegendő ahhoz, hogy a tiszta kezek alapján emelt befogadhatósági kifogást jóváhagyja a bíróság”.⁶⁵ Ez utóbbi alátámasztására az *Avena*-, illetve a *Tengeri elhatárolás*-ügyekre utalt vissza a bíróság, ahol szerződéses jogvitákban állapította meg, hogy a kérelem alapjául szolgáló szerződés megszegése önmagában nem vezet a szerződésszegő fél keresetének visszautasításához.⁶⁶ A kifogás elutasítása

⁶⁰ The Court finds that it has jurisdiction to entertain part of the Application of the Islamic Republic of Iran and that the Application is admissible. Press Release. 2019., <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/164/164-20190213-PRE-01-00-EN.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 1–2. o.

⁶¹ Certain Iranian Assets (*Islamic Republic of Iran v United States of America*), Preliminary Objections, Judgment. I.C.J. Reports 2019. 7. o. 100. bekezdés.

⁶² Certain Iranian Assets, Judgment. 101–106. bekezdés.

⁶³ Certain Iranian Assets, Judgment. 116. bekezdés.

⁶⁴ Certain Iranian Assets, Judgment. 117–119. bekezdés.

⁶⁵ Certain Iranian Assets, Judgment. 122. bekezdés.

⁶⁶ *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2004. 12. o. 47. bekezdés.; *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2017. 3. o. 142. bekezdés.

ellenére azt is rögzítette a testület, hogy ez a döntése nem jelenti annak akadályát, hogy a tiszta kezek elv alapjául szolgáló érvek a későbbiekben az érdemi fázisban a védekezést szolgálják.⁶⁷

A döntés mérőkövet jelent abban, hogy a bíróság előtt talán minden korábbinál nagyobb figyelmet jelent meg az elv. Az is egyértelmű, hogy megszilárdult az a joggyakorlat, amely szerint pusztán a kifogásolható felperesi magatartás, illetve az alapul fekvő szerződés sérelme nem jelent visszautasítási okot. Jóllehet ebből első pillantásra a tiszta kezek elv tagadását is kiolvashatnánk (hiszen az a felperesi magatartás figyelembevételén alapszik), valójában nem erről van szó, a bíróság is elválasztotta a két kérdést egymástól.

Az egyik fél jogsértő magatartása, illetve annak állítása voltaképpen szükségszerű eleme egy jogvitának, így indokolt, hogy ez önmagában ne zárhassa ki a bírósági eljárást. A bíróság valószínűleg egy speciálisabb, az előbbieknél szigorúbban értelmezett jelentést tulajdonított a tiszta kezeknek. Erre utalhat Brower amerikai *ad hoc* bíró, aki egyéni véleményében párhuzamos indokolás gyanánt kiemelte, hogy a Nemzetközi Bíróság gyakorlatában a tiszta kezeket megszorításokkal értelmezték, így például kölcsönös kötelezettségek fennállása és azok nemteljesítése kapcsán, ahogyan az az USA által felhasznált ügyekből is tükröződik.⁶⁸

V. Összegzés

Az eddigieket összefoglalva kijelenthető, hogy a nemzetközi jog mind anyagi jogi, mind eljárási jogi eszközöket biztosít arra, hogy egy eljárás során érvényre juthassanak a felek igényei. Ezek nem pusztán a kimondottan jogellenes magatartásokkal, hanem a méltánytalan vagy jóhiszeműséggel ellentétes cselekményekkel szemben is fellépést jelentenek. Ezek a cselekmények rendkívül sokfélék lehetnek, így ebbe a körbe vonhatjuk az erőszak-alkalmazásokat. A Nemzetközi Bíróság gyakorlatában több mint féltucatnyi példát találunk arra, hogy akár a felek, akár a bíróság egyes tagjai ezen magatartások eljárási szankcionálása mellett foglaltak állást, azaz akár visszautasítással, akár másfajta jogkövetkezménnyel sújtották volna a kifogásolhatóan eljáró felet. A bíróság többségi döntéseit tekintve azonban mind a mai napig nem találunk olyan ítéletet,

⁶⁷ Certain Iranian Assets, Judgment. 123–124. bekezdés.

⁶⁸ Certain Iranian Assets (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*), Preliminary Objections, Judgment. Separate Opinion of Judge Ad Hoc Brower. I.C.J. Reports 2019. 65. o. 2–7. bekezdés. Brower itt Hudson bírónak a Meuse folyó-ügyéhez fűzött különvéleményére utalt vissza, amely az egyik legkorábbi és legfontosabb hivatkozási alap a tiszta kezek elve kapcsán, noha, ahogyan Brower is rögzítette, az elv nem jelent meg explicit módon Hudsonnál, csak egyes méltányossági szempontokat fogalmazott meg. Vö. The Diversion of Water from the Meuse, Judgment. Series A./B. 70. 1937. Individual Opinion of Mr. Hudson. 73. 77. o.

amely véleményt is mondott volna a tiszta kezek elv alkalmazhatóságáról, a testület elkerülte eddig a válaszadást. Álláspontja kinyilvánításához a bíróság legközelebb a két évvel ezelőtti, az *Egyes iráni vagyonelemek* tárgyában hozott joghatósági ítéletében jutott, viszont végül ott is adós maradt a válasszal, jóllehet leszögezte, hogy az érdemi szempontból való értékelést mindez nem zárja ki.

Elmondható, hogy a bíróság elé vitt jogszerűtlen erőszakos magatartások nem maradnak szankció nélkül. Ezek a következmények a joggyakorlat tapasztalatai alapján az érdemi fázisban, anyagi jogi szempontból kerülnek értékelésre. Hiába jelent meg tehát több oldalról is az eljárási szankcionálásra való igény, mindezidáig ezeknek az igényeknek nem adott helyt a bíróság.

BANAI Károly*

Az Európai Unió kül-, biztonság- és védelempolitikája fejlesztésének egyes intézményi és tartalmi kérdései

Tartalom és forma – mint az élet oly sok területén – az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájának alakulásában is folyamatos kölcsönhatásban állnak egymással. Az európai külpolitikával kapcsolatos célok, várakozások és szándékok nagymértékben befolyásolták a működésére kijelölt intézményi rendszert. Viszonsosan is igaz ugyanakkor a megállapítás, miszerint az intézményi rendszer egyúttal záloga, de sok esetben sajnos akadálya is a hatékony és koherens európai külpolitikai döntések meghozatalának, azok végrehajtásának és ambiciózus célok megfogalmazásának. A tartalom és forma viszonyrendszerének alakulását alapvetően befolyásolta, hogy az európai integráció fejlődésének adott időszakában a tagállamok a kormányközi és/vagy a közösségi jellegű megoldásokat részesítették-e éppen előnyben. A cikk e két megközelítés váltakozását kívánja vázlatosan áttekinteni, eredményeit és eredménytelenségeit bemutatni és végső soron egy preferenciát megfogalmazni az európai külpolitika hatékonyságát növelő közösségi megoldások mellett, például az Európai Unió politikai integrációjának megvalósítása révén.

Írásommal tisztelegni szeretnék Valki László professzornak és barátomnak 80. születésnapja alkalmából, aki a korábbiakban maga is behatóan foglalkozott a Közös Piac szervezeti és döntéshozatali rendszerével. Kívánok neki jó egészséget, szellemi frissességet és emberi értékeket megtartó közösségeket a hátralévő újabb 80 évében. Kívánom továbbá mindannyiunknak, hogy hosszú éveken keresztül folytathassuk vele a mindig megújuló beszélgetéseinket, olvashassuk újabb és újabb írásait, hallgathassuk csendes, meggyőző és szakszerű érveit, élvezhessük társaságát, illetve tanulhassunk bölcsességéből és emberségéből.

* BANAI Károly volt nagykövet és karrierdiplomata, az EU Politikai és Biztonsági Bizottságához (PSC) rendelt első nagyköveti rangú magyar képviselő.

I. Kül- és biztonságpolitika

Az Európai Közösségek létrehozásakor a kül-, biztonság- és védelempolitika még nem jelent meg a tagállamok együttműködési területeként. A hagyományos külpolitika és diplomáciai feladatok tagállami hatáskörben maradtak. A gazdasági integráció mélyülésével és tagállamai számának bővülésével azonban egyre erősödött az EK külkapcsolati rendszere, világgazdasági súlya és a világpolitikában betöltött szerepe. Egyre kevésbé volt tartható gazdasági erejének növekedése és a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepének visszafogottsága közötti egyensúlytalanság. Fokozatosan merült fel a közös kül- és biztonságpolitika megteremtésének szükségessége, amely azonban a nemzeti szuverenitás hagyományosan legérzékenyebb, ún. „core” területének számított, és számít mind a mai napig. Ez is oka lehetett annak, hogy az Európai Közösségek (EK) tagállamai már a kezdet kezdetén sem tudtak olyan könnyen megegyezni a külpolitikai vonatkozású együttműködés formáiról és elveiről, mint a gazdasági integrációról.

A kül- és biztonságpolitika azáltal lett csak beilleszthető az európai együttműködés kezdetben főleg gazdasági témákra korlátozódó és közösségi jellegű területére, hogy a tagállamok – néha talán túlságosan is – szigorúan ügyeltek az együttműködés kormányközi jellegének megőrzésére. Ez az óvatosság, vagyis a kormányközi keretek betű szerinti megtartása ugyanakkor gyakran ment a hatékonyság rovására, és nem engedte egy hatékonyan működtethető külpolitikai intézményi rendszer kiépítését.

Ezen intézményrendszer kiépítésének az első két évtizedes próbálkozásaiból nyilvánvalóvá vált, hogy az EK-ban a szintiszta kormányközi együttműködések (például Fouchet-tervek – 1960, 1962), vagy a nemzetek feletti megoldások (például Európai Politikai Közösség) eleve kudarcra voltak ítélve. Valós, az előrelépés tényleges esélyével kecsegtető megoldás csupán a kettő valamilyen kombinációjában volt kereshető (például Európai Politikai Kooperáció/EPC¹) az is csak informális és nem kötelező jelleggel, és a kormányközi és közösségi intézmények közötti, nem átléphető határvonalak rögzítésével. Ennek a kettősségnek volt a tükröződése, hogy az EPC alapító okiratának nem volt például szerződési státusza, azt csak az Egységes Európai Okmány² (1987) teremtette meg, dacára annak, hogy a dokumentum egyszerűen csak megerősítette a külpolitikai együttműködés már akkor is működő gyakorlatát és szabályait. Mégis szükség volt erre a „konstruktív kettősségre”, mert csak így lehetett meggyökeresíteni a kül- és biztonságpolitikát az európai tagállamoknak a főleg csak gazdaságra összpontosító, közösségi alapon folytatott együttműködésében. Nem meglepő tehát,

¹ Report Drawn up on Behalf of the Political Affairs Committee on European Political Cooperation and the Role of the European Parliament (19 June 1981).

² Draft Treaty Establishing the European Union (14 February 1984).

hogyan az EK/EU kül- és biztonságpolitikája kialakításának első évtizedeiben a vele kapcsolatos, a kezdetben mégoly szerény célok elérése sem volt mindig reális elképzelés.

Idővel azonban a válságok számosabbak és főként bonyolultabbak lettek, az EK tagállamai pedig a gazdasági integrációban mutatott előrelépés mértékével összhangot akarván létrehozni, egyre ambiciózusabb külpolitikai feladatokat kívántak megfogalmazni. A „gazdasági óriás, és nemzetközi politikai törpe” közötti különbséget ugyanakkor, és nem meglepő módon, a kialakított intézményi megoldásokkal továbbra sem sikerült látványosan csökkenteni. Nem volt váratlan, hogy az intézményi megoldást több tagállam is ekkor már a kormányközi jelleg fokozatos átalakításában, leginkább szerepének csökkentésében, illetve a közösségi típusú megoldások növekvő mértékű elfogadtatásában látta. A közösségi megoldások térnyeréséhez szükséges lendületet és politikai akaratot ugyanakkor csupán az 1989–1990-es években lejátszódó világpolitikai változások, a keleti blokk szétesése, Németország újraegyesítése, valamint a Szovjetunió szétesése kínálták.

A folyamatban kiemelt szerepet kapott a Maastrichti Szerződés (1993). A szerződés előkészítése során folytatott viták elsősorban alkalmazási kérdések körül zajlottak,³ de kitértek a döntéshozatali folyamatra és a Közösség intézményei által játszó szerepre is. A viták során határozott választóvonal alakult ki két, egymással szembenálló álláspont között. Az egyik oldalon Franciaország és az Egyesült Királyság támogatta egy kormányközi Európa ötletét, és ellenezte a külpolitika feletti autoritás transzferjét a Közösségnek, ezzel szemben más tagállamok, különösen Németország és a Benelux országai közösségi Európát szerettek volna, ahol a közösségi keret magában foglalja a közös külpolitikát. A végül is elfogadott szerződésnek köszönhetően az EPC átalakult közös kül- és biztonságpolitikává (CFSP), és formalizálttá vált, azt azonban egyértelműen kormányközi alapra helyezték, és semmilyen köze nem lett hozzá a közösségi jognak. Dacára annak, hogy a Maastrichti Szerződés először tartalmazott kitételeket az EU felelősségéről a biztonságpolitikában, mégsem volt tekinthető sikeres átalakítási kísérletnek, mert több tagállam (például az UK) is tagadta az EU szerepét a biztonsági és védelmi területen, ennek megfelelően az ambiciózus célok ezután sem állhattak összhangban a rendelkezésre álló intézményi és jogi eszközökkel. 1998-ig nem is sikerült lefektetni az Európai Biztonság és Védelempolitika (ESDP⁴) alapjait. Ekkor Tony Blair brit kormányfő megállapodott Jacques Chirac-kal St. Malóban arról, hogy „az Uniónak képesnek kell lennie autonóm akciókra, amelyet kredibilis katonai erő kell, hogy támogasson annak érdekében, hogy reagálni lehessen

³ Például azt, hogy a közös biztonságpolitika vajon magába foglalja-e a védelmet?

⁴ A Lisszaboni Szerződés után az ESDP (European Security and Defence Policy) CSDP-vé (Common Security and Defence Policy) alakult.

a nemzetközi válságok jelentette kihívásokra”.⁵ Az ESDP ettől kezdve elmozdulhatott a kiindulási pontról.

Az EU-t létrehozó szerződés első módosítására az Amszterdami Szerződéssel (1999) került sor, amikor is az európai integráció mélyítése szempontjából fontos fejleményre, a közös valuta bevezetésével kapcsolatos döntésre is sor került, lendületet adva ezzel a mélyebb integrációnak és a közösségi intézmények erősítésének. Az Amszterdami Szerződést követően kialakult új struktúrában a CFSP ugyanakkor továbbra is kormányközi szintű együttműködés maradt, és az euró bevezetésének jövőbe mutató lépésével ellentétben a külpolitika területen csak jóval szerényebb hatású, mégis a közösségiesítést szándékoló döntések születtek: némileg megreformálták a döntéshozatali eljárást, és néhány CFSP-vel kapcsolatos döntésben megengedték a minősített többségi döntést (QMV), enyhítendő a kormányközi döntéshozatal konszenzusos jellegéből fakadó rugalmatlanságokat. Bevezették a „szorosabb együttműködés” lehetőségét a hatékonyabb és gyorsabban megvalósítható együttműködési lehetőségeket kereső tagállamok számára, miközben „nyitva hagyták az ajtót” a többieknek a csatlakozásra, még akkor is, ha egyelőre a megállapodás nem volt alkalmazható a CFSP-re. A CFSP területén bevezették a „konstruktív tartózkodás” (*constructive abstention*) intézményét, amelynek célja ugyancsak a nagyobb rugalmasság elérése volt. További fontos innováció volt a „kül- és biztonságpolitikai főképviselő” (*High Representative – HR*) posztjának létrehozása (a főtítkári pozícióba olvasztva). A HR-nak kellett megszemélyesítenie a CFSP-t, és láthatóbbá tenni azt. Ellensúlyozandó továbbá a stratégiai tervezési és a korai előrejelzésbeli hiányosságokat, a Tanács Titkárságán belül létrehozták a „Policy Planning and Early Warning Unit”-ot. Döntöttek továbbá a „különleges képviselők” jelölésének lehetőségéről. A Bizottság és az EP szerepét a CFSP területén csak marginálisan erősítették. A számos változtatás ellenére, az Amszterdami Szerződés utáni időkben is alapvető kérdés maradt a CFSP fejlesztése. A figyelmet ekkor azonban már az éppen létrehozott intézmények, például a főképviselő hivatala hatékonyságának megerősítésére, valamint a közös védelempolitika megteremtésére irányították. Egyéb közösségi megoldások bevezetésének lehetősége csak elméleti szinten merült fel.

Nem meglepő módon persze, a 2000-es években is erősen élt a külpolitikai intézményrendszert alkotó és továbbra is kormányközi alapon működő elemek hatékonysága növelésének szándéka. A 2003-as iraki katonai konfliktus és az EU 2004-es „tízés” bővítése még nyilvánvalóbbá tették a létező politikai és döntéshozatali eljárási rend korlátait. A megnövekedett kihívások fényében még nagyobbak lettek a különbségek a képességek és a szándékok között – az utóbbiak hátrányára. Félő volt, hogy az egyre bővülő tagállami létszámmal, jelentősen megemelkedett ambíciószinttel

⁵ Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British–French Summit, Saint-Malo, 3–4 December 1998., www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

és várakozásokkal már nem tud lépést tartani a kialakult intézményi struktúra és döntéshozatali rendszer. A Nizzai Szerződéshez (2003) csatolt „Deklaráció az Unió Jövőjéről”⁶ felhívta ezért a figyelmet az EU alkotmányos keretei felülvizsgálatának szükségességére, és feladatul szabta az Európai Konventnek, hogy készítsen elő reformokat, illetve tegyen javaslatokat új intézményekre, döntéshozatalra, működési elvekre. A feladat megfogalmazásakor nem mondták ki ugyan, de a fő cél a mélyebb integráció lehetőségének és gyakorlati végrehajtásának megerősítése és a nemzeti jogköröknek a minimálisan szükséges szintre való csökkentése volt. Ez a szándék – ha korlátozottan is – de a kül- és biztonságpolitikai területét is felölelte.

A Konvent és a Kormányközi Konferencia (IGC) vitái ugyanakkor ezúttal is jól tükrözték a tagállamok érzékenységét a kül-, biztonság és védelempolitikai kérdésekben. Néhányan ugyan megpróbálkoztak a második pillér fokozatos közösségi jellegűvé alakításával, mások azonban semmiféle autoritást nem kívántak átadni a közösségnek és a kormányközi jelleg megőrzéséért harcoltak. Ennek megfelelően az Alkotmányos Szerződés tervezete⁷ sok bonyolult és nehezen érthető megfogalmazást tartalmazott, amelyek a kormányközi és közösségi álláspontok közötti kompromisszum keresés nehézségeit jelenítették meg. Csak így lehetett konszenzust elérni számos vitás kérdésben. A vitából „vesztesként került ki” a konszenzus-szabály, amelyet a tagállamok a CFSP területén szinte változtatás nélkül megtartottak. Ez a tény, valamint az Alkotmányos Szerződés tervezetét – a francia és holland elutasítás következményeként – felváltó lisszaboni reformszerződéshez csatolt nyilatkozatok illusztrálják a folyamatosan erős „szuverenitási reflex”-et.

A Lisszaboni Reform Szerződés (2009) előkészítése során újból fellángolt a közösségi jelleg erősítésének szándéka; a szerződés ez irányú számos fontos döntést tartalmaz, mégsem állítható, hogy sikerült volna minőségi áttörést elérni a kormányközi jelleg közösségivé történő átalakításában. Az új intézményi fejlesztések eredményeként nem növekedett jelentősen az EU külpolitikai hatékonysága, még talán láthatósága sem. Az LSZ sokkal inkább az addigi működési hibák kijavítását tudta „csupán” elérni, mintsem egy minőségileg magasabb fokozatba juttatni az EU kül- és biztonságpolitikáját. Az LSZ a korábbi szerződéseket csupán módosította, nem pedig felváltotta. Fontos hozadéka azonban a szerződésnek, hogy felszámolta a pilléres szerkezetet, a döntéshozatalban pedig bevezette a kettős többség elvét, az uniós és tagállami hatásköröket pedig jobban szétválasztotta.⁸ Logikus lépésnek tűnt első megközelítésre az EU „főképviselő és a külkapcsolati biztos” feladatainak egy pozícióba való préselése,

⁶ Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union. *Bulletin of the European Union*, (2001) 12., www.cvce.eu/en/obj/laeken_declaration_on_the_future_of_the_european_union_15_december_2001-en-a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55.html (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról, https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_hu.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ MOLNÁR Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. Budapest, 2018. <https://core.ac.uk/download/pdf/163101776.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 201. o.

valóságos célja azonban ez alkalommal is „csupán” a föderalista és a kormányközi vélemények közötti különbségek áthidalása volt, lényeges és tartalmi előrelépést nem tudott sem megcélózni, pláne nem elérni.⁹ A pozíció elnevezésében történt változtatás (az eredeti szándékok ellenére nem lett „külügyminiszter”!) egyúttal ráirányította a figyelmet arra is, hogy az EU – néhány tagállam szándéka ellenére – nem tudott érdemben elmozdulni a külpolitikai döntéshozatal hatékonysága növekedésének garanciájaként emlegetett föderalista irányba.¹⁰

A kompetenciaproblémák és hatásköri átfedések számát növelte az Európai Tanács állandó elnöki pozíciójának létrehozása. Első hallásra meglepő lehet ez az állítás, hiszen a pozíció létrehozása és a posztot betöltő, korábban általában miniszterelnöki szintű politikus jelentős segítséget nyújt az EU elnökségi pozíciót betöltő tagállamnak az Európai Tanács üléseinek előkészítésében, lebonyolításában és hatékonyságának növelésében, azáltal, hogy átvette ezeket az elnökséggel kapcsolatos feladatokat. Nem elhanyagolható szempont ez a migrációs válság, adósságválság, hétéves költségvetés elfogadása vagy akár a pandémia időszakában. Az újabb vezető pozíció ugyanakkor még átláthatatlanabbá tette kívülállók számára, hogy – Kissinger volt amerikai külügyminiszter kérdését parafrázálva – „kinek a telefonszámát is kell tárcsázni, ha az ember Európával kíván tárgyalni?”.

Az „intézményi hatékonyságot” ténylegességet növelő tényező volt ugyanakkor, hogy – német javaslatra – létrehozták az „európai külügyi szolgálatot” (*European External Action Service*), a külügyi főképviseelő támogatásának céljával. A szolgálat jelentős létszámmal, az EU egyfajta külügyminisztériumaként működik, tagjai között pedig a Tanács titkársága, a Bizottság és tagállami diplomaták találhatók. Ez az „európai külügyminisztérium”-ra emlékeztető intézmény valóban közösségi jelleget kölcsönöz az európai kül- és biztonságpolitikának. A jelentős átfedés a Bizottság, a Tanácsi és a tagállami kompetenciák között ugyanakkor új érdekütközéseket hozott a felszínre, amelyek a külügyi szolgálat megjelenése előtt nem, vagy csak rejtve jelentkeztek.¹¹ A külpolitikai döntések javarészt tagállami kompetenciájának megőrzése ezért továbbra is lassítja az érdemi, önálló és közös európai külpolitika kialakulását.

⁹ The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy – The European External action Service (2009). www.consilium.europa.eu/media/31133/background-highrepresentative_en.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁰ ANGHEL, Suzana Elena: *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): Orientation and Implementation in the Field of Crisis Management since the Lisbon Treaty*. Brussels, 2016.

¹¹ DUKE, Simon: Reflections on the EEAS Review. *European Foreign Affairs Review*, (2014) 1.

II. Védelempolitika

Nem lenne teljes a jogi, politikai és intézményi háttér fejlődésének még vázlatos áttekintése sem, ha nem tennénk említést néhány, a tagállami szuverenitást mélyen érintő kérdésről: a kölcsönös védelemről, a védelmi képességek összehangolásáról és fegyverkezési együttműködésről, és az európai haderőről. Az Alkotmányos Szerződés és a Lisszaboni Reform Szerződés [Art. 28 A(7) ToL] bevezette a – NATO 5. cikkelyéhez hasonló! – kölcsönös védelmi klauzulát a szerződés szövegében, amelyek kötelezővé teszi tagállamok számára, hogy „egy agresszió áldozatává vált tagállamnak minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást megadjanak”.¹² Azt, hogy a javaslat mennyire érzékeny területet célozott meg, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy néhány tagállam (különösen a britek) a javaslatnak még a gyengített formában történő elfogadásának is feltételeként szabta annak kimondását, hogy a kölcsönös védelmi klauzulának nincs hatálya az egyes tagállamok speciális biztonsági és védelempolitikai szempontjaira és kötelezettségeire a NATO-val, amely a tagállamok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi. A kölcsönös segítségnyújtási klauzula első aktiválására 2015 novemberében, a párizsi terrortámadásokat követően került sor, amikor is a francia elnök a terrortámadásokat háborús cselekménynek minősítette, és a kölcsönös segítségnyújtási klauzula aktiválását kérte a tagállamoktól.¹³

Az európai katonai képességek javítása és racionalizálása céljával a konvent egy másik rugalmas integrációs formát is javasolt, amikor létrehozta az Európai Védelmi Ügynökséget (*European Defence Agency*).¹⁴ Az ügynökség létrehozására ugyancsak francia és német kezdeményezésre került sor (2002. november). Az ügynökség feladata, hogy összefogja az európai védelmi együttműködéssel kapcsolatos összes tevékenységet a haderőfejlesztés, a technológiafejlesztés, a képzés és a gyakorlatok végrehajtása területén. Vagyis korábban nagyon is érzékeny tagállami kompetenciákat sikerült egy európai ügynökség közös felügyelete alá terelni – noha jelentős korlátok mellett.

A tagállamok szuverenitását legérzékenyebben érintő kérdés az európai haderő létrehozása volt, és mind a mai napig az maradt. Az Európai Unió tagállamai többségének (de nem mindegyikének!) katonai védelmét a NATO és annak 5. cikkelye biztosítja. Az Európát érő biztonsági és védelmi kihívások sokrétűsége, a puha és kemény biztonsági kockázatok azonban a válaszadás módjában is új megoldásokat követeltek, és így logikusan merült fel a kül- és biztonságpolitika területén születő

¹² EUSZ 42. cikk (7) bekezdés.

¹³ MOLNÁR: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*.

¹⁴ A Tanács (KKBP) 2015/1835 határozata (2015. október 12.) az Európai Védelmi Ügynökség jogállásának, székhelyének és működési szabályainak meghatározásáról, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D1835&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.).

döntéseket is végrehajtani képes önálló európai haderő létrehozása. A politikai, stratégiai és katonai tervezőasztalokon régóta elfekvő, időről időre leporolt elképzelés mellett és ellen számtalan érv fogalmazódott meg. A mellette érvelők legfőbb indoka, hogy egy önálló és európai parancsnokság alatt álló hadsereg nélkül nem lehetséges a szuverén kül- és biztonságpolitika létrehozása. Az ellenzők (vagy inkább kételkedők) pedig az ehhez szükséges képességek és kapacitások korlátosságát hozták fel érvként, a haderő alkalmazásának jogi háttérét látták bizonytalannak, vagy éppen a haderő feletti parancsnokság kérdéseit vitatottnak. A politikai szándékok és a megvalósítás technikai, jogi kérdései kapcsán egymásnak feszülő álláspontok eredménye ezúttal is egy „félmegoldás”, amely az önálló európai haderő létrehozásáig (ha egyáltalán) utat nyitott egy nemzeti alapon működtetett, de európai tervezés szerint működtetett „harccsoport” koncepció létrehozásához.¹⁵ A már a gyakorlatban is működtetett koncepció légi, földi, tengeri stratégiai szállítás megerősítésével és gyorsan telepíthető harccsoportok létrehozásával kívánja áthidalni a haderőfejlesztés és képesség-felajánlás hiányosságait, és gyorsan bevethető katonai erő készenlétbe helyezésével nyújt háttérrel a külpolitikai döntésekhez. A gazdasági és monetáris unióhoz hasonló „Európai Védelmi Unió” létrehozása és a hozzá szükséges közös hadsereg megteremtése, bármilyen jelentős is, továbbra is tagállami alapokon nyugszik. Az Európai Uniónak a kül- és biztonságpolitikai folyamatokra továbbra is a „soft power” eszközeivel – gazdasági erő, demokratikus értékek, kereskedelmi megállapodások, fejlesztés- és segélyezés-politika, szankciópolitika stb. – van alkalma hatást gyakorolni.

III. Tovább lépés lehetősége?

Az újabb és újabb globális kihívások, a transzatlanti kapcsolatokban Trump elnök idején bekövetkezett „hangsúly-eltolódások”, Oroszország demokratikus átalakításában beálló rövidebb-hosszabb szünetek, vagy Kína globális hegemoniára való nyilvánvaló törekvése – már-már közhelyszerűen, de fájóan régi keletű kérdésként – új kül-, biztonság- és védelempolitikai megoldásokat követel az Európai Uniótól. Ezek az új kihívások és globális változások, mint az eddigi történelme során már többször, most is számos alkalommal rámutatnak az EU politikai intézményeinek gyengeségeire, működési korlátaira, és az eltérő tagállami álláspontok közötti feszültségek konszenzust gyengítő hatásaira.

Felmerülhet ezért a kérdés, lehetséges-e mindezen kérdéseket pusztán hatékonysági oldalról megközelíteni és kizárólag a meglévő intézményrendszer egyes elemeinek átalakításával kezelni? Lehetséges lenne-e a kormányközi keretek meghaladása és

¹⁵ LINDSTORM, Gustav: Enter the EU Battlegroups. *Chaillot Papers*, (2007) 97.

a közösségi jelleg erősítése? Lehetséges lehet-e ez akkor, amikor egyes tagállamoknak a közösségi megoldásokkal szembenelő stratégiája és politikája inkább a nemzetállamok Európáját és a szuverenitás tagállami visszaszerzését szorgalmazza? A föderalista elvek vajon nem szolgálhatnának-e jó/jobb alapul az Uniót érő kihívások hatékonyabb kezeléséhez? Vajon ehhez szükség van-e új politikai struktúrára és az európai identitás fogalmának megerősödésére?

A megalapozott válaszhoz természetesen messze nem elégséges ezen írás által az európai kül-, biztonság- és védelempolitika intézményi kérdéseivel összefüggő egyes hiányosságainak vázlatos áttekintése. Annak kimondásához azonban igen, hogy a jelenlegi, a kormányközi együttműködés és konszenzus szabály kínálta keretrendszer már nem, de legalábbis nem minden helyzetben alkalmas az Uniót érő kihívások rapid és hatékony kezelésére. A közös álláspontok megfogalmazását megelőző tagállami egyeztetések időigényessége, bonyolult, hosszadalmas és soklépcsős rendszere, az eltérő és konszenzusra jutni nem képes tagállami érdekek nem teszik lehetővé az EU számára, hogy a globális folyamatoknak elébe menjen, pláne azok megoldásában érdemi módon részt vegyen.

A külpolitikai döntések hatékonyságát gyengítő szempontok között meghatározó, hogy a döntéseket végső soron meghozó tagállamok politikusai a saját, és nem az európai választóknak tartoznak politikai felelősséggel; elsősorban nemzeti érdekeket képviselnek. Szerencsés országok esetében a nemzeti érdekek az európai érdekekbe ágyazottak, az európai érdekek érvényesítése elősegíti a nemzeti érdekek érvényre jutását is. Ugyanakkor van ellenpélda is, nem minden kormányfőt és nem minden esetben lehet meggyőzni arról, hogy országa álláspontját rendelje alá a „közösség/többség érdekének”. Tagállami politikusok és országok ütköznek ezért európai ügyekben, és folytatnak néha személyeskedésbe is forduló vitákat.¹⁶ Pedig a megoldás, amely – meggyőződésem szerint – az előrelépés kell, hogy legyen a politikai integráció irányába, elméleti szinten már megfogalmazódott.

Az európaiakéhoz hasonló, látszólag nehezen megoldható feladattal néztek szembe az 1780-as évek amerikai politikusai is. Az amerikai függetlenségi háborút követő nehéz években 13 korábbi brit gyarmat a konföderációs cikkelyek keretében közös piacot és közös intézményeket hozott létre, köztük egy központi bankot. A fiskális politikáról ugyanakkor hosszas vita alakult ki és a közös pénz ügyében sem sikerült egyetértésre jutniuk. Az EU-t jelenleg érő kihívásokhoz sok tekintetben hasonlóan, de természetesen nem minden részletében, ott is és akkor is törésvonalak keletkeztek szegény és gazdag államok között, észak és dél között, érdekek és értékek között. Úgy nézett ki, hogy a problémákat nem fogják tudni kezelni, mint ahogy az EU állam- és kormányfői szintű Európai Tanácsülésein a jelen kor európai politikusai is

¹⁶ ORBÁN Viktor: Tegyük világossá: ha nem lesz megállapodás a költségvetés ügyében, az nem miattam, hanem a holland fickó miatt lesz. 2020. július 19., www.facebook.com/watch/?v=717059559147421 (letöltve: 2021.03.31.).

gyakran szembesülnek a kudarc bekövetkeztének eshetőségével. Nos, az 1780-as évek Amerikája politikusainak (Hamilton, Jay, Madison, Washington) véleménye szerint a rendszer működési zavarait nem (vagy nem csak) rossz minőségű politikusok, tájékozatlan és félrevezetett tömegek okozzák (pedig akkor a „fake news”-t még nem erősítették fel az internet és a közösségi hálók), hanem a rosszul felépített politikai struktúra. A megoldást a problémákra az amerikai alkotmány megfogalmazói egy össznemzeti kormány létrehozásában látták, amely felelős az USA egész népének, és felhatalmazással rendelkezik az unió érdekeinek képviselésére, valamint közvetít a tagállamok közötti vitás kérdésekben. A népből való eredeztetés nem azt jelentette, hogy csupán egyféle szuverenitást ismertek el. Ellenkezőleg, a megosztott szuverenitás elvét találták fel. A föderális rendszerben helyük van a különböző kormányzatoknak és a helyi, állami, regionális és össznemzeti hatalomhoz való lojalitásnak, s ezek nem versengenek egymással, hanem inkább kiegészítik egymást.¹⁷

Nem gondolom, hogy az európai politikusoknak és a tagállamoknak le kellene vagy akár csak le lehetne egyszerűen másolniuk az akkori politikai döntést, benne az USA alkotmányát. Azt viszont igen, hogy az USA alkotmányozói által kidolgozott elvek irányadóak lehetnek azoknak a gondoknak a megoldásában, amelyekkel Európának ma szembe kell néznie. A kormányközi jelleg fenntartása a kül- és biztonságpolitika területén történelmileg érthető, de a jövő kihívásainak kezelése szempontjából nem racionális döntés a tagállamok részéről. A közösségi jelleg erősítésének és a politikai integráció mélyítésének kérdései sokáig már nem maradhatnak megválaszolatlanul. Csak akkor nyerhetne tényleges értelmet a „közös” szó a „Közös Kül- és Biztonságpolitika” (*Common Foreign and Security Policy*) kifejezésben, ha annak kezelése kormányközi keretből közösségi keretbe kerülhetne.

¹⁷ BRUSZT László – STARK, David: Mi, Európa népe. *Népszabadság*, 2015.09.12., www.nol.hu/velemenym/euro-pa-nepe-1562667 (letöltve: 2021.03.31.).

BAZÁNTH Barbara^{*}

A *soft law* dokumentumok nemzetközi választottbírószági eljárásban történő alkalmazásának legitimációs aggályai – különös tekintettel a választottbírók függetlenségére és pártatlanságára¹

I. Bevezető

Az elmúlt évek során a választottbírószági eljárások területén végbement fejlődés alapján levonható a következtetés, miszerint a nem kötelező erejű, úgynevezett *soft law* dokumentumok befolyása csaknem elérte azt a szintet, amelyet a nemzetközi választottbíráskodás egyéb szabályai élveznek. Bár egyre nagyobb számban vannak jelen ilyen instrumentumok e területen, amelynek számos pozitív hatása lehet a jogterület fejlődésére és működésére, az ilyen *soft law* szabályok és iránymutatások alkalmazása az elmúlt években jelentős kritikát kapott. A jelen cikk célja elemezni e kapcsán a választottbírószági gyakorlatban megnyilvánuló, legitimációval kapcsolatos aggályokat, valamint a választottbírószági eljárásban a *soft law* túlzott alkalmazása által esetlegesen okozott negatív következményeket.

Az ezen aggályok azonosítására tett lépések keretében a tanulmány elsődlegesen meghatározza a *soft law* választottbírószági eljárások területén elfogadott fogalmát. Ezt követően a szakirodalom által felvetett esetleges legitimációs aggályok kerülnek az írás középpontjába, áttekintve a nem kötelező erejű dokumentumoknak a választottbírószági eljárásban történő alkalmazását. Annak érdekében, hogy ezeket az aggályokat konkrétabb perspektívába helyezze, a szerző a felmerült legitimációs kérdéseket a választottbírók pártatlanságával és függetlenségével kapcsolatos *soft law* dokumentumok vonatkozásában vizsgálja, és egy átfogó képet ad az olvasó számára a Nemzetközi Ügyvédi Kamarai Egyesület (*International Bar Association, IBA*)

^{*} BAZÁNTH Barbara PhD-hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék; ügyvédjelölt, Ormai, Papp és Társai CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang LLP Ügyvédi Iroda.

¹ Az írás a szerző saját szakmai véleményét tükrözi.

választottbíráskodásra vonatkozó iránymutatásainak nemzetközi szintű elfogadhatóságára és alkalmazhatóságára vonatkozóan.

II. *Soft law* dokumentumok a nemzetközi választottbíráskodás területén

Nem találunk széles körben és általánosan elfogadott meghatározást a *soft law* (ún. puha jog) kifejezésre, az pontatlan és bizonyos mértékig félrevezető.² Mindazonáltal ezen „nem kötelező erejű jogi normák” általában olyan szabályoknak minősülnek, amelyeket nem lehetséges állami eszközökön keresztül érvényesíteni,³ és amelyek jogon kívüli kötelező erővel bírnak.⁴ Amint azt *Kaufmann-Kohler* kifejti, a „puha” kifejezés a norma több jellemzőjére is utalhat: jelezheti, hogy az túl határozatlan ahhoz, hogy bizonyos tényekre alkalmazható legyen, vagy azt, hogy nem szolgálhat egy cselekvés jogalapjaként, illetve utalhat kötelező jellegének hiányára.⁵ Azt azonban semmiképpen sem jelenti, hogy a szabály mindenféle normatív jelleget nélkülözne.⁶

A választottbíráskodás az egyik legfontosabb jogterület, amelyben a *soft law* dokumentumok értékes iránymutatást nyújtanak.⁷ Fő céljuk, hogy az alkalmazandó jog hiányosságai esetén segítsék és instruálják a választottbírókat és más szakembereket. A leggyakoribb és a jelen cikk szempontjából leginkább releváns esetben ezen *soft law* eszközöket a nem állami szereplők alkotják,⁸ így például az IBA, az ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL) vagy a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC).⁹ Ezek az intézmények azáltal befolyásolják a nemzetközi jog fejlődését, hogy a hatályos nemzetközi jog hiányosságainak kiküszöbölése érdekében elősegítik a gyakorlati szakemberek közötti információcserét és a választottbíróvási szabályok kodifikálását. Ezt a célt találóan tükrözi a „bevált gyakorlatok” (*best practices*) kifejezés, amely kifejezetten a választottbíráskodás területén alkalmazott *soft law* eszközökre utal.

² THÜRER, Daniel: *Soft Law*. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, (2009) March, 36. bekezdés.

³ KAUFMANN-KOHLER, Gabrielle: *Soft Law in International Arbitration: Codification and Normativity*. *Journal of International Dispute Settlement*, (2010) 283., 284. o.

⁴ THÜRER: *Soft Law*. 5. bekezdés.

⁵ KAUFMANN-KOHLER: *Soft Law in International Arbitration...* 284. o.

⁶ Uo.

⁷ BORN, Gary B.: *International Commercial Arbitration*. The Netherlands, 1852. (2nd ed.: 2014); ARIAS: *Soft Law Rules in International Arbitration...* 31. o.; MEREMINSKAYA, Elina: *Results of the Survey on the Use of Soft Law Instruments in International Arbitration*. *Kluwer Arbitration Blog*, 6 June 2014.

⁸ KAUFMANN-KOHLER: *Soft Law in International Arbitration...* 285. o.

⁹ VEEDER, Van Vechten: *Procedural Soft Law in International Arbitration*. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]*, (2019) May, 14. bekezdés.

A választottbíráskodás területén megalkotott *soft law* szabályok kétfélek lehetnek: egyrészt eljárási jogi, másrészt anyagi jogi *soft law* szabályok.¹⁰ Bár mindkettő értékes jogforrás, az anyagi jogi *soft law* normákat eredetileg a kereskedelmi ügyletekre kell alkalmazni, míg az eljárási magatartási kódexekre még akkor is rendszeresen hivatkoznak, ha azokat a felek nem kötötték ki választottbíróági megállapodásukban. A *soft law* eszközök fent említett hégzagkitöltő funkciója különösen fontos az eljárási kérdések tekintetében, mivel kiegészítik a jogvitát szabályozó választottbírói szabályokat.¹¹ A legkiemelkedőbb példát erre az IBA által a választottbíróági eljárás során történő bizonyításfelvételre vonatkozóan kiadott szabályok,¹² valamint az eljárás során felmerülő összeférhetlenségi esetekre vonatkozó, a függetlenségi és pártatlansági standardokat összefoglaló IBA iránymutatások („IBA Iránymutatások” vagy „Iránymutatások”) jelentik.¹³

III. A soft law szabályok választottbíróági gyakorlatban történő alkalmazásának legitimációs aggályai

A legitimáció „döntéshozatali jogot” jelent, amelynek következtében a jogi normák és a nemzetközi intézmények döntéseinek címzettjei indokoltnak tartják az azokat átható tekintélyt, valamint betartják ezen szabályokat és döntéseket, vagy legalábbis kellő gondossággal mérlegelniük kell azokat.¹⁴ Megjegyzendő, hogy a szóban forgó jogterületen jelenlévő legitimációs aggályok a normák alkalmazásával kapcsolatosak, nem pedig azok létrehozásával.¹⁵ Ahogyan általánosságban a peres eljárások területén, úgy konkrétan a választottbíráskodás esetén is a *konzisztencia*, a *koherencia* és a *kiszámíthatóság* alapozzák meg a legitim igazságszolgáltatási rendszer kiépítését.¹⁶ Ezen faktorok gyakran közös jellemzőkkel bírnak, és azok teljesülése a nemzetközi jog, azon belül is a *soft law* választottbírói dokumentumok megfelelő értelmezése révén

¹⁰ LÜTH, Felix – WAGNER, Philipp K.: Soft Law in International Arbitration – Some Thoughts on Legitimacy. *StudZR*, (2012) 3., 409–422., 411. o.; KAUFMANN-KOHLER: Soft Law in International Arbitration... 286. o.

¹¹ SHAFFER, Gregory C. – POLLACK, Mark A.: Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance. *Minnesota Law Review*, 94. (2010) 706–799., 721. o.

¹² IBA Working Party Commentary on the New IBA Rules of Evidence in International Commercial Arbitration. *Bus Law Int'l.*, 2. (2000) 14. o.

¹³ HOFFMANN, Anne K.: Duty of Disclosure and Challenge of Arbitrators: The Standard Applicable Under the New IBA Guidelines on Conflicts of Interest and the German Approach. *Arbitration International*, 21. (2005) 427–436. o.; LAWSON, David A.: Impartiality and Independence of International Arbitrators – Commentary on the 2004 IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration. *ASA Bulletin*, 23. (2005) 22. o.

¹⁴ COHEN, H. G. – FØLLESDAL, A. – GROSSMAN, N. – ULFSTEIN, G. (eds): *Legitimacy and International Courts*. Cambridge, 2018.

¹⁵ LÜTH–WAGNER: Soft Law in International Arbitration. 419. o.

¹⁶ FRANCK, Susan D.: The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privatizing Public International Law through Inconsistent Decisions. *Fordham L Rev.*, 73. (2005) 1521., 1584. o.

biztosítható, mivel azok a választottbírók függetlenségének és pártatlanságának megállapítására alkalmas objektív mechanizmusokat alapozhatnak meg, biztosíthatják az eljárások átláthatóságát, és lehetővé tehetik a döntések értékelését.¹⁷ Másrészt azonban a folyamat következetlenségei hozzájárulnak a nemzetközi választottbíróvási rezsim fragmentálódásához.¹⁸ A következetlenségek jelentős része a *soft law* eszközök, így például az IBA által összeállított iránymutatások és szabálygyűjtemények alkalmazásából ered. Az alábbiakban a szerző ennek lehetséges hátrányos következményeit mutatja be.

Először is, a *soft law* instrumentumok elfogadása egyfajta szabályozási zavart teremt, tekintettel azok nem kötelező alkalmazására és megjósolhatatlan kimenetelére. A szabályozási zavar azt jelenti, hogy a választottbíráskodási szféra szereplői sosem lehetnek abban biztosak, hogy ezek milyen mértékben jelentenek kötelező szabályokat, és a választottbíróság alkalmazni fogja-e ezeket más, kötelező eszközök hiányában. A normativitás tesztje az ítélkezési gyakorlatban rejlik: utalnak-e a bíróságok ezekre a *soft law* szabályokra, és milyen tartalmat tulajdonítanak nekik.¹⁹

Ahogy az *Kaufmann-Kohler* hangsúlyozza, a választottbíróvási ítéletekből kiolvasható olyan esetek előfordulása is, amelyekben a felek ügyét ilyen *soft law* gyűjtemények és iránymutatások alapján megállapított mércék szerint bírálják el, anélkül, hogy azokra a felek beadványaikban kifejezetten hivatkoztak volna.²⁰ Ez a választottbírók széles körű eljárási mérlegelési jogkörében gyökerezik,²¹ azonban a választottbíróvási megállapodástól – és így a feleknek a választottbíróvási eljárás szabályainak és körülményeinek megválasztására irányuló jogától – való eltéréshez, illetve annak sérelméhez vezethet.²²

A *soft law* létrehozására vonatkozó kritikák gyakran egy további problémára, egy, a rendszer rugalmasságának csökkentését eredményező hatásra vezethetőek vissza. Amíg a *soft law* szabályok adott esetben növelhetik az eljárások kiszámíthatóságát, hiszen a felek egyre jobban korlátozhatják a választottbírók mérlegelési lehetőségeit a választottbíróvási eljárásra vonatkozó újabb és újabb szabályokkal,²³ a kiszámíthatóság növekedése azzal is járhat, hogy az eljárás veszít rugalmasságából. A kérdéskör

¹⁷ BERNASCONI-OSTERWALDER, Nathalie – JOHNSON, Lise – MARSHALL, Fiona: Arbitrator Independence and Impartiality: Examining the Dual Role of arbitrator and counsel. *International Institute for Sustainable Development (IISD)*, 12. (2011) 1. o.

¹⁸ HRNČÍŘIKOVÁ, Miluše: The Meaning of Soft Law in International Commercial Arbitration. *International and Comparative Law Review*, 16. (2016) 97., 104. o.

¹⁹ KAUFMANN-KOHLER: Soft Law in International Arbitration... 297.; A Svájci Szövetségi Bíróság 2008. március 22-i döntése. *ASA bull.*, 26. (2008) 565–579. o.

²⁰ KAUFMANN-KOHLER: Soft Law in International Arbitration... 297. o.; LÜTH-WAGNER: Soft Law in International Arbitration. 418. o.

²¹ LÜTH-WAGNER: Soft Law in International Arbitration. 418. o.

²² PARK, William: The Procedural Soft Law of International Arbitration: Non-Governmental Instruments. In MISTELIS, Loukas – LEW, Julian (eds): *Pervasive Problems in International Arbitration*. The Netherlands, 2006. 141., 144. o.

²³ ARIAS: Soft Law Rules in International Arbitration... 35. o.

egyik meghatározó szakértője, *William Park* álláspontja szerint ez egy kívánatos hatás, mivel kiegyensúlyozza az eljárások hatékonyságát és méltányosságát.²⁴

A rugalmasságot érintő fenti aggodalmak hozzájárulnak egy másik, rendszeresen kritikával illetett jelenséghez is, nevezetesen ahhoz, hogy a választottbíróági eljárások túlságosan hasonlatossá válnak a bírósági eljárásokhoz (*judicialization*).²⁵ Az „elperesedés” fogalma azt tükrözi, hogy a választottbíráskodásra vonatkozó *soft law* szabályok számának emelkedésével a vitarendezés választottbíróági útja eljárási szempontból átalakul, és egyre inkább egy peres eljárásra emlékeztet.²⁶ A választottbíráskodás eredetileg a peres eljárások döntően hivatalos, merev eljárásának kizárására jött létre, így minél több eljárási szabály jelenik meg, a felek választottbíróági önállósága annál nagyobb csorbát szenved. Ez különösen jelentős abban a *Kaufmann-Kohler* által leírt esetben, amikor ezeket a szabályokat a felek kifejezett beleegyezése nélkül alkalmazzák, veszélyeztetve a felek autonómiáját.²⁷ Mindazonáltal más szerzők, mint például *Park* a kötöttebb választottbíróági eljárás helyett a következetességet tekintik elsődleges értéknek.²⁸

Végül pedig szintén legitimitási kérdéseket vet fel, ha a *soft law* instrumentum ellentmondásba kerül a felek által választott alkalmazandó eljárási szabályokkal. Ezt a kérdést körbejárva *Lüth* és *Wagner* rámutatott az IBA pártatlanságra vonatkozó Iránymutatásai és az ICC közzétételi kötelezettséget előíró Választottbíróági Szabályzata (*Arbitration Rules*) közötti lehetséges konfliktusokra.²⁹ Jóllehet ezeknek a vitás forgatókönyveknek az előállása kevésbé valószínű, mégis láthatóvá teszik a következetlenségeket e tekintetben.

IV. Egy konkrét példa: a választottbírók függetlenségére és pártatlanságára vonatkozó szabályok

Minden jogrendszerben határozottan megjelenik a bírói intézmények függetlenségének és pártatlanságának elve. Hasonlóan központi szereppel bír a választottbíráskodás

²⁴ PARK: *The Procedural Soft Law of International Arbitration*... 142. o.

²⁵ HORVATH, Günther J.: *The Judicialization of International Arbitration: Does the Increasing Introduction of Litigation-Style Practices, Regulations, Norms and Structures into International Arbitration Risk a Denial of Justice in International Business Disputes?* In KRÖLL, Stefan Michael – MISTELIS, Loukas A. et al. (eds): *International Arbitration and International Commercial Law: Synergy, Convergence and Evolution*. Alphen van den Rijn, 2011. 251–271. o.

²⁶ PARK: *The Procedural Soft Law of International Arbitration*... 146. o., 7–18. bekezdés.; University of Virginia's 12th Sokol Colloquium. In LILLICH, Richard – BROWER, Charles (eds): *International Arbitration in the 21st Century: Towards Judicialization and Uniformity?* Leiden, 1993.

²⁷ LÜTH-WAGNER: *Soft Law in International Arbitration*. 418. o.

²⁸ PARK: *The Procedural Soft Law of International Arbitration*... 147. o., 7–21. bekezdés.

²⁹ LÜTH-WAGNER: *Soft Law in International Arbitration*. 421. o.

terén az az elv, hogy a választottbírók a felektől mind kijelölésükkor, mind eljárásuk során függetlenek és pártatlanok legyenek.³⁰ A pártatlanság megköveteli, hogy a választottbírók mentesek legyenek minden olyan előzetes feltételezéstől és minden más körülménytől, amely bármelyik fél irányába részrehajlóvá tenné őket.³¹ A függetlenség kritériuma ezzel szemben azt írja elő, hogy a választottbíró korábban semmilyen kapcsolatban nem állhatott a felekkel.³²

A választottbíróság függetlenségére és pártatlanságára vonatkozó követelmények a választottbíróági eljárás integritását biztosító legfontosabb garanciák között vannak,³³ így a függetlenségre és pártatlanságra vonatkozó szabályok kidolgozásával és összesítésével választottbíróági intézmények és más nemzetközi szervezetek is foglalkoznak.³⁴ Ezek közül a legjelentősebbek az Amerikai Ügyvédi Kamarai Szövetség (*American Bar Association*) és az Amerikai Választottbíróági Egyesület Választottbírói etikai kódexe (*American Arbitration Association Code of Ethics for Arbitrators*), az IBA Nemzetközi választottbíró etikai szabályzata (*International Bar Association Rules of Ethics for International Arbitrators*), az IBA Összeférhetetlenségi iránymutatás (*IBA Guidelines on Conflicts of Interest*), az IBA Iránymutatása a felek képviselőtéről a nemzetközi választottbíráskodásban (*International Bar Association Guidelines on Party Representation in International Arbitration*) és a Burgh House Elvek a nemzetközi ítélkező testületek függetlenségéről (*Burgh House Principles on the Independence of the International Judiciary*). Ezen dokumentumok kiemelkedő szerepe vitathatatlan a *soft law* eszközök között és a nemzetközi választottbíróági gyakorlatban is, hiszen a pártatlanságra vonatkozó szabályok rendszerének hézagjait töltik ki.

Az IBA Iránymutatások középpontjában a lehetséges ellentétek választottbírók általi nyilvánosságra hozatala áll, és a nemzetközi választottbíráskodás bevált gyakorlatainak összegzéseként hozták létre.³⁵ Az Iránymutatás meglehetősen nagy befolyásra tett szert, hiszen az elmúlt időben a választottbírói elfoglaltságra alapított kizárási indítványok és érvénytelenítési kérelmek száma emelkedést mutatott.³⁶

³⁰ LAWSON: Impartiality and Independence of International Arbitrators...

³¹ MOSES, Margaret L.: *The Principles and Practices of International Commercial Arbitration*. 3rd ed. Cambridge, 2017. 140–141. o.

³² BLACKABY, Nigel – PARTASIDES, Constantine: *Redfern and Hunter on International Arbitration*. 6th ed. Oxford, 2015. 255. o.

³³ SHIVARAMAN, Sharanya: Relationship between the Arbitrators and their Law Firm: A case for Dynamic Application of the IBA Guidelines on Conflicts of Interest. *Kluwer Arbitration Blog*, 2018. június 19.; KUMAR, Leela: The Independence and Impartiality of Arbitrators in International Commercial Arbitration. *SSRN*, 2014.04.24., <https://ssrn.com/abstract=2428632> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁴ KAUFMANN-KOHLER: Soft Law in International Arbitration... 286. o.; ARIAS: Soft Law Rules in International Arbitration... 30. o.

³⁵ IBA Iránymutatások 11. o., 4. bekezdés; JOELSON, Mark R.: A critique of the 2014 international bar association guidelines on conflicts of interest in international arbitration. *The American Review of International Arbitration*, 26. (2015) 3., 483. o.

³⁶ MOSES, Margaret: The Role of the IBA Guidelines on Conflicts of Interest in Arbitrator Challenges. *Kluwer Arbitration Blog*, 2017.11.23.

Az összegzést a kifogásolt választottbíró függetlenségének és pártatlanságának megállapításához fontos szempontok gyűjteményeként tartják számon, azonban alkalmazása tekintetében számos kétely merült fel a szakirodalomban.

Ezek közül az első az Iránymutatások *soft law* jellegéből fakad, jelentősen korlátozva hivatkozhatóságát. A választottbíróági gyakorlat nem egységes abban, hogy az Iránymutatások követendők-e vagy sem. Az ICC Nemzetközi Választottbírószága kifejezetten amellet foglalt állást, hogy az IBA Iránymutatások nem kötik, sőt, az arra való bármilyen hivatkozás, származzon akár magától a Választottbírószágtól, nem jelenti az Iránymutatások normatív jellegének elismerését.³⁷

A *W Limited v. M SDN BHD* ügyben³⁸ az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága egy választottbíró elleni kizárási indítványról határozott, és bár döntésében utalt rá, hogy az IBA Iránymutatások piros listájának 1.4. pontja a kérdéses helyzetre vonatkozna, mégis úgy határozott, hogy a választottbíró függetlenségével kapcsolatban nincsenek kételyek. Következésképpen az IBA Iránymutatások listáin leírt helyzetek nem feltétlenül eredményezhetik a választottbíró pártatlanságát vagy függetlenségének hiányát, és ezzel a választottbíró kizárását. Mivel minden ténybeli helyzet eltérő,³⁹ és így esetről esetre értékelendő, a felsorolás nem lehet átfogó és mindenre kiterjedő.⁴⁰

Hasonlóképpen, az amerikai bíróságok számos alkalommal annak ellenére elutasították az Iránymutatásokra való hivatkozást, hogy a felek kifejezetten hivatkoztak volna azokra. Ez történt az *Aimcor*-ügy fellebbviteli szakaszában is, ahol annak ellenére, hogy a Kerületi Bíróság hivatkozott az Iránymutatásokra, a Fellebbviteli Bíróság az azokban meghatározottól eltérő összeférhetetlenségi standardot fogadott el.⁴¹ A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara eljárási szabályzata szerint folyó *HSN Capital LLC (USA) v. Productora y Comercializador de Televisión SA de CV* ügyben a floridai Kerületi Bíróság szintén elutasította az Iránymutatások elfogadását, annak ellenére, hogy az alperes kifejezetten hivatkozott azokra.⁴²

Ezen felül az IBA Iránymutatások körül számos értelmezési és kodifikációs bizonytalanság is megfigyelhető. A választottbírói pártatlanság nemzetközi választottbírói eljárásokban irányadó standardját eltérően kodifikálják a különböző jogi

³⁷ WHITESELL, Anne Marie: Independence in ICC Arbitration: ICC Court Practice concerning the Appointment, Confirmation, Challenge and Replacement of Arbitrators. *ICC International Court of Arbitration Bulletin*, 36. (2007); FRY, Jason – GREENBERG, Simon: Appendix: References to the IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration When Deciding on Arbitrator Independence, ICC Cases. *ICC International Court of Arbitration Bulletin*, 20. (2009) 33. o.

³⁸ *W Limited v. M SDN BHD*, CL-2015-000344. sz. ügy, [2016] EWHC 422, 36. bekezdés.

³⁹ BERNASCONI-ÖSTERWALDER – JOHNSON – MARSHALL: Arbitrator Independence and Impartiality... 31. o; IBA Iránymutatások, I. rész (6)(a) pont.

⁴⁰ JOELSON: A critique of the 2014 international bar association guidelines... 1. o.

⁴¹ *Applied Industrial Materials Corp v. Ovalar Makine Ve Ticaret Sanayi*, 492 F.3d 132, C A 2 (N Y) (2007. július 9.).

⁴² *HSN Capital LLC (USA) v. Productora y Comercializador de Televisión SA de CV (Mexico)*, 2006 WL 1876941 (M D Fla) (2006. július 5.).

instrumentumok, és a kereskedelmi és beruházásvédelmi választottbíróági eljárásokban alkalmazott jog és hivatkozott gyakorlat különböző teszteket állapít meg. Az IBA Iránymutatások az „igazolható kételyek” (*justifiable doubts*) megfogalmazást tartalmazzák, amely megfogalmazás a lentiekben definiált elfogultság puszta látszatát is magában foglalja. Az UNCITRAL mintatörvény⁴³ az igazolható kételyek tesztet alkalmazza, amelyet többek között az *AWG Group Ltd. v. Argentín Köztársaság* ügyben értelmezett a bíróság.⁴⁴ Ezen felül, amint az a *Suez és társai v. Argentín Köztársaság* ügyben kimondásra került, az ICSID egyezmény által a kizárási indítványt előterjesztő félre telepített súlyos bizonyítási teher minden bizonnyal többet megkövetel, mint csupán az igazolható kétségek standard teljesülését.⁴⁵ E különbségek miatt az IBA Iránymutatások és a különböző szabályzatok aligha tudnak értelmezési segítséget nyújtani egymásnak.⁴⁶

Az Iránymutatások alapján a választottbíró nem pártatlan, amennyiben „olyan tények vagy körülmények állnak fenn, vagy merültek fel a kinevezését követően, amelyek – egy releváns tények és körülmények ismeretében eljáró, észszerű harmadik személy szemszögéből nézve – igazolható kételyeket vetnek fel a választottbíró pártatlanságát vagy függetlenségét illetően”.⁴⁷ A cikkely ezt követően az alábbiak szerint határozza meg az indokolható kételyek fogalmát: „olyan kételyek [amelyek] abban az esetben igazolhatók, ha egy, a releváns tényeket és körülményeket ismerő, észszerűen eljáró harmadik személy arra a következtetésre jut, hogy valószínű, hogy a választottbíró eljárása és döntése meghozatala során olyan tényezők befolyásolhatják, amelyek kívül esnek a felek által az ügy érdemére vonatkozóan előadottakon”.⁴⁸

Ez a megfogalmazás azonban zavart kelt abban a tekintetben, hogy pusztán az elfogultság látszata elegendő-e a választottbíró kizárásához, vagy az ilyen elfogultságnak valamilyen módon igazolhatónak kell lennie a megalapozott aggályok felvetéséhez. Az esetek többségében az igazolható kételyek standardot az „elfogultság látszataként” (*apparent bias*), nem pedig „tényleges elfogultságként” (*actual bias*) értelmezték.⁴⁹ Az *I ZB*-ügyben a német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a bírót objektív okok miatt zárták ki az eljárásból, és ez független volt

⁴³ ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottságának a nemzetközi kereskedelmi ügyekben folytatott választottbíráskodásról szóló 1985-ös mintatörvénye (UN Doc A/40/17) 2006-os módosításokkal.

⁴⁴ *AWG Group Limited v. Argentína*, UNCITRAL, Határozat a választottbírói tanács tagjának kizárására irányuló második indítványról, (2008. május 12.), 22. bekezdés.

⁴⁵ *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. és Vivendi Universal, S.A. v. Argentína*, ICSID ARB/03/19. sz. ügy, Határozat a választottbírói tanács tagjának kizárására irányuló második indítványról (2008. május 12.), 29. bekezdés.

⁴⁶ BERNASCONI-OSTERWALDER – JOHNSON – MARSHALL: *Arbitrator Independence and Impartiality*... 18. o.

⁴⁷ IBA Iránymutatások, 2. sz. általános standard, b) bekezdés.

⁴⁸ IBA Iránymutatások, 2. sz. általános standard, c) bekezdés.

⁴⁹ DE WITT WIJNEN, Otto L. O. – VOSER, Nathalie – RAO, Neomi: *Background Information on the IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration*. 5. *Bus. L. Int'l*, (2004) 3., 433. o.; *Pullar v. Egyesült Királyság*, Ítélet, EJEB, 1996. június 10., 30., 33. o.; *Vito G. Gallo v. Kanadai Kormány*, A Mr. J. Christopher Thomas, QC elleni kizárási indítványról szóló döntés, NAFTA/UNCITRAL (14 Oct. 2009), 19. bekezdés.

az elfogultság tényleges fennállásától.⁵⁰ A *Vivendi v. Argentína* ügyben eljáró bíróságnak szintén döntenie kellett az egyik választottbíró pártatlanságáról, és az IBA Etikai Szabályzatára támaszkodva az elfogultság látszatának standardját alkalmazta és állapította meg annak teljesülését.

Az Iránymutatásokra a Greenwood bíró ellen előterjesztett kizárási indítvány elbírálása során is hivatkoztak a *Mauritius v. Egyesült Királyság* választottbíróági ügyben. Az Állandó Választottbíróság többek között azok jogi értéke tekintetében is tett megállapításokat, mikor kijelentette, hogy a nem kormányzati intézmények által elfogadott szabályok, mint például az IBA Iránymutatások, nem képezik a jog által elfogadott általános gyakorlat részét, és nem tartoznak a Nemzetközi Bíróság Statútumában felsorolt nemzetközi jogforrások közé sem.⁵¹ A bíróság elutasította az elfogultság látszata standardjának alkalmazását, és kijelentette, hogy a kizárási indítványt előterjesztő félnek be kell mutatnia és bizonyítania kell, hogy a kifogásolt választottbíró függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban igazolható kételyek merülnek fel.⁵²

V. Nemzetközi kitekintés az IBA Iránymutatások elfogadottságára és alkalmazására

A választottbíróági szabályzatok és az ítélezési gyakorlat szintén hasznos iránymutatást nyújtanak az IBA Iránymutatások alkalmazására vonatkozóan, valamint azon megfontolásokat illetően, amelyeket a választottbíráknak figyelembe kell venniük a függetlenségükre és pártatlanságukra vonatkozó kötelezettségeik betartása tekintetében. Az IBA Iránymutatások államok általi betartásának általános mintája és azok végrehajtása alapján három kategóriát különböztethetünk meg, amelyek az alábbiakban kerülnek bemutatásra.

1. Államok, amelyek nemzeti szabályozása és intézményi szabályai az IBA Iránymutatásokon alapulnak, vagy kifejezetten hivatkoznak azokra

Számos olyan állam van, amelynek választottbíróági törvényei a választottbírók pártatlanságára és függetlenségére, valamint a választottbírók felé megfogalmazott etikai elvárásokra vonatkozó szabályok tekintetében az IBA Iránymutatásokon alapulnak,

⁵⁰ KECK, Susanne – DHALL, Niharika: Setting Aside of Arbitral Award Due to Improper Constitution of the Tribunal. *Kluwer Arbitration Blog*, 2015.08.27.

⁵¹ *Mauritius v. Egyesült Királyság*, Választottbíró elleni kizárási indítványról szóló döntés indoklással, 167. bekezdés.

⁵² Uo.

vagy kifejezetten hivatkoznak azokra. *Oroszország* gyakorlatával kapcsolatban megemlíthető például az Orosz Kereskedelmi és Iparkamara által 2010. augusztus 27-én elfogadott, a választottbírók pártatlanságára és függetlenségére vonatkozó szabályzat. Bár a szabályzat nem bír kötelező erővel, igyekszik figyelembe venni a választottbíró-sági eljárások területének bevált gyakorlatait, így különösen az IBA Iránymutatásokban foglaltakat; ezeket az Orosz Kereskedelmi és Iparkamara Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíró-sága, valamint az Orosz Választottbíró-sági Támogatói Központ igazgatótanácsa is jóváhagyta.⁵³ A szabályzat elfogadására számos olyan esetet követően került sor, amikor az orosz bíróságok egy választottbíró állítólagos elfoglaltsága miatt, illetve pártatlanságának hiánya miatt érvénytelenítettek választottbíró-sági ítéleteket. Ez történt többek között a *Yukos Capital v. Rosneft* ügyben, ahol a Moszkvai Kereskedelmi Kamara Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíró-ságának négy ítéletét érvénytelenítették, mivel a fél által jelölt választottbíró elmulasztotta bejelenteni a *Yukos Capital* képviselőjeként eljáró ügyvédi iroda által támogatott konferenciákon való felszólalásait.⁵⁴

Hasonlóképpen, a vonatkozó *indiai* szabályozás magában foglalja az IBA Iránymutatások fő megállapításait is.⁵⁵ A 1996. évi indiai Választottbíró-sági és Békéltetői Törvény 2015-ös módosításai közvetlenül elfogadták az IBA Iránymutatásokban foglalt nemzetközi bevált gyakorlatokat.⁵⁶ A módosítás nem csak a választottbírók függetlenségének megerősítését célozta, de a választottbírók függetlenségével vagy pártatlanságával kapcsolatban igazolható kételyeket ébresztő okok és körülmények felsorolásával rávilágított azon körülményekre is, amelyek mellett az ilyen választottbíró-sági kinevezések megtámadhatók.⁵⁷

Az IBA Iránymutatásokat azok 2004-es első bevezetése óta egyre nagyobb mértékben elismerik *Japánban* is. A Japán Választottbírói Szövetség, amelyet annak érdekében hoztak létre, hogy szakmai képzéseket nyújtson a választottbírók számára és elősegítse a választottbíráskodás alkalmazását Japánban, 2008-ban közzétette a választottbírók etikai kódexét,⁵⁸ valamint tartalmilag módosította az intézményi választottbíró-sági szabályait is, hogy a pártatlanság és függetlenség biztosítása érdekében megváltoztassa a választottbírók feladatkörét. Ami a vonatkozó japán joggyakorlatot illeti, egy ügyben az Oszakai Legfelsőbb Bíróság felülbírált az Oszakai Felső Bíróság arra irányuló döntését, hogy a választottbíróknak milyen mértékben szükséges bizonyos információkat nyilvánosságra hozniuk olyan esetleges összeférhetlenségek esetén,

⁵³ Az *International Bar Association* Választottbíró-sági Bizottsága által készített *Választottbíró-sági Útmutató* („Útmutató”) – Oroszország. 10. o.

⁵⁴ NACIMIENTO, Patricia: Recognition and enforcement of annulled arbitral awards – the *Yukos Capital* decision. *Kluwer Arbitration Blog*, 2009.10.14.

⁵⁵ *Útmutató* – India, 13. o.

⁵⁶ India elnökének 2015. október 23-án kiadott rendelete az 1996. évi Választottbíró-sági és Békéltetői Törvény módosításáról.

⁵⁷ PATEL, Apoorna J.: Evaluating the reforms to India's arbitration regime. *IBANet*, 2017.01.06., <https://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=d4f5de8f-5df2-4f59-8f74-6ebf766323dd> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁸ *Útmutató* – Japán, 11. o.

amelyeket mind a japán választottbíróági törvény, mind pedig az IBA Iránymutatások szerinti nemzetközi gyakorlat nevesít.⁵⁹

Tovább vizsgálva az ázsiai kontinens, nevezetesen *Vietnám, Malajzia és Kína* választottbíróági gyakorlatát, megfigyelhetjük, hogy ezen államok és helyi választottbírói intézményeik releváns rendelkezései tükrözik az IBA Iránymutatásokban foglalt, pártatlanságra, függetlenségre és a konfliktusok nyilvánosságra hozatalára vonatkozó általános elveket. Például a Vietnámi Nemzetközi Választottbíróági Központ által a választottbírók számára biztosított iránymutatásokat az IBA Iránymutatások egyes részeire való hivatkozással, illetve azok beépítésével fogalmazták meg.⁶⁰ Az Iránymutatásokat gyakran megvitatták és alkalmazták a maláj választottbíróági és ítélkezési gyakorlatban is. Mind a Maláj Építésszek Szövetsége (*Pertubuhan Akitek Malaysia*), mind a Kuala Lumpur-i Regionális Választottbíróági Központ (KLRC) külön formanyomtatvánnyal rendelkezik, amelyen a választottbíróknak bármiféle összeférhetlenségi okot be kell jelenteniük kinevezésüket megelőzően. Emellett a KLRC által kiadott választottbírói magatartási kódex referenciapontként építi be az IBA Iránymutatásokat.⁶¹ Az Iránymutatásokban meghatározott általános elveket a kínai helyi választottbíróági intézmények etikai kódexei is tükrözik. A CIETAC Etikai Kódexe külön rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek az IBA Iránymutatások Piros és Narancssárga Listáiban foglaltakat tükrözik.⁶²

2. Azon országok, amelyek ítélkezési gyakorlata általános jelleggel hivatkozik az IBA Iránymutatásokra

A második kategóriába tartoznak azok az államok, amelyek tárgybéli jogszabályai nem kifejezetten az IBA Iránymutatásokon alapulnak, vagy nem hivatkoznak azokra, azonban alapvetően képviselik az Iránymutatásokban meghatározott irányokat, és joggyakorlatuk hivatkozik is rájuk. Az alábbiakban néhány e körben említésre méltó példa kerül bemutatásra.

A *kolumbiai* joggyakorlat tükrözi a tárgybéli területen alkalmazott nemzetközi bevált gyakorlatokat.⁶³ Említésre méltó példa a kolumbiai Legfelsőbb Bíróság által 2017-ben eldöntött *Tampico Drink Inc. v. Productos Naturales de la Sabana S.A. Alquería* ügy. Az *Alquería* azon körülmény alapján kérte a választottbíróági határozat végrehajtásának megtagadását, hogy a *Tampico* ügyvédje egy olyan korábbi ICSID-ügyben volt választottbíró, amelyben a mostani ügyben az egyik fél által

⁵⁹ Oszakai Legfelsőbb Bíróság Heisei 28 (Kyo) sz., 2017. december 12-i döntése, 43. o.

⁶⁰ Útmutató – Vietnám, 14. o.

⁶¹ Útmutató – Malajzia, 14. o.

⁶² Útmutató – Kína, 12. o.

⁶³ Útmutató – Kolumbia, 8. o.

kijelölt választottbíró képviselőként járt el. A Legfelsőbb Bíróság először a kolumbiai választottbírószági törvényt alkalmazta, amellyel kapcsolatban megjegyezte, hogy annak vonatkozó cikke⁶⁴ nem rendelkezik a választottbírók elleni kizárási indítványok konkrét okairól. Ilyen kifejezett jogalap hiányában a Legfelsőbb Bíróság folytatta a vonatkozó nemzetközi jogi standardok vizsgálatát. Megjegyezte, hogy az Iránymutatások tükrözik a választottbírószági gyakorlatot, ami azt mutatja, hogy azokat gyakran alkalmazzák a választottbírói intézmények, ezt követően pedig arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó esetben az Iránymutatásokban foglalt helyzetek egyike sem teljesül.

A svájci bíróságok annak ellenére gyakran hivatkoznak az Iránymutatásokra, hogy a választottbíráskodásról szóló svájci jogszabályok általában nem tartalmazzák annak rendelkezéseit. 2008-ban a Svájci Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az IBA Iránymutatásokkal kapcsolatban azt a kijelentést tette, hogy bár azok nem bírnak törvényi erővel, mégis értékes eszközként szolgálnak a svájci intézmények és bíróságok gyakorlatának befolyásolására.⁶⁵ Egy másik figyelemre méltó esetben a Legfelsőbb Bíróság egy svájci ügyvédi iroda választottbírójának a nyilvánosságra hozatali kötelezettségét vizsgálta, akit végül az Iránymutatások zöld listájára hivatkozással mentett fel, azzal érvelve, hogy a szóban forgó körülmény nem alapozhatott meg egy választottbíró elleni kizárási indítványt.⁶⁶

Az IBA Iránymutatásokat az olasz választottbírók is gyakran követik.⁶⁷ Az IBA által a *soft law* dokumentumoknak Olaszországban való elfogadottságáról készített 2016. évi jelentés szerint a választottbírószági ügyek 53 százalékában hivatkoztak az IBA iránymutatásaira, és a gyakorlati szakemberek gyakran fordultak az Iránymutatásokhoz, amikor a nyilvánosságra hozatal kérdéséről döntöttek.⁶⁸ Ami azonban az Iránymutatások nemzeti gyakorlatban történő alkalmazását illeti, úgy tűnik, hogy nem sok releváns joggyakorlat tárható fel közvetlenül az IBA Iránymutatásokkal összefüggésben.⁶⁹

A fent részletezett példák mellett a választottbírói gyakorlat több más államban is következetesen azt mutatja, hogy az Iránymutatásokat széles körben elfogadják, és bíznak azok alkalmazandóságában. Az alábbi táblázat összefoglalásként szolgál az olvasó számára az IBA Iránymutatások nemzetközi közösség tagjai általi fogadtatásáról és kezeléséről.

⁶⁴ Kolumbia Választottbíráskodásról szóló törvénye (1563. sz. törvény), 75. cikk.

⁶⁵ Útmutató – Svájc, 11. o.

⁶⁶ A Svájci Szövetségi Legfelsőbb Bíróság 4A _ 386/2015. sz. döntése, 2016. szeptember 7.

⁶⁷ Útmutató – Olaszország, 13. o.

⁶⁸ IBA Arbitration Guidelines and Rules Subcommittee, Report on the Reception of the IBA Arbitration Soft Law Products. IBANet, https://www.ibanet.org/LPD/Dispute_Resolution_Section/Arbitration/Projects.aspx#softlaw (letöltve: 2021.03.31.), 118. bekezdés.

⁶⁹ IBA Arbitration Guidelines and Rules Subcommittee, Report on the Reception of the IBA Arbitration Soft Law Products, 165. bekezdés.

1. táblázat: Táblázat az IBA Iránymutatások nemzetközi megítéléséről

Ország neve	Az IBA Iránymutatások jogi megítélése az IBA Választottbíróági Útmutókban foglaltak alapján	A választottbírók pártatlanságát és függetlenségét előíró vonatkozó nemzeti jogszabályok
Ausztrália	Az Iránymutatásokat gyakran alkalmazzák, és azokra gyakran hivatkoznak választottbírók és választottbíróági eljárásban eljáró jogi képviselők. ⁷⁰	1974. évi törvény a nemzetközi választottbíráskodásról és 2010. évi módosítása
Ausztria	Időről időre hivatkoznak gyakorlatban az Iránymutatásokra. ⁷¹	Oszták Polgári Perrendtartás
Belgium	A választottbírók hajlamosak az Iránymutatásokban foglalt listákra hivatkozni. ⁷²	A Belga Bíróági Törvény VI. címében foglalt Belga Választottbíróági Törvény
Brazília	A brazil Polgári Perrendtartásban meghatározott okok hasonlóak a piros és narancs listákhoz, és a felek, a választottbírók és a választottbírói panelek gyakran hivatkoznak az Iránymutatásokra mint releváns dokumentumra. ⁷³	Választottbírásról szóló törvény – 9307/1996. sz. szövetségi törvény
Bulgária	Az Iránymutatások által előírt standardok általánosságban alkalmazottak Bulgáriában. ⁷⁴	Nemzetközi Kereskedelmi Választottbíróági Törvény
Kanada	A választottbíróságok és a rendes bíróságok gyakran alkalmazzák az Iránymutatásokat. ⁷⁵	Polgári Perrendtartás
Chile	Általánosságban alkalmazzák a santiagói székhelyű nemzetközi választottbíróági eljárások során. ⁷⁶	Polgári Perrendtartás
Horvátország	Az Iránymutatásokat figyelembe veszik. ⁷⁷	Horvát Választottbíróági Törvény

⁷⁰ Útmutató – Ausztrália, 8. o.⁷¹ Útmutató – Ausztria, 10. o.⁷² Útmutató – Belgium, 12. o.⁷³ Útmutató – Brazília, 14. o.⁷⁴ Útmutató – Bulgária, 10. o.⁷⁵ Útmutató – Kanada, 11. o.⁷⁶ Útmutató – Chile, 13. o.⁷⁷ Útmutató – Horvátország, 10. o.

Ecuador	A választottbírói fórumok követik az Iránymutatásokat. ⁷⁸	Ecuador Alkotmánya; Választottbíróügyi és Mediációs Törvény
Dánia	Az Iránymutatások széles körben elismertek és alkalmazottak. ⁷⁹	Dán Választottbíróügyi Törvény
Anglia és Wales	Az Iránymutatásokat gyakran alkalmazzák, és segítik a bíróságokat a kizárási indítványok elbírálásában. ⁸⁰	1996. évi Választottbíróügyi Törvény; Ügyvédi Eljárási Szabályzatok (<i>Solicitors' Code of Conduct</i> 2011, <i>Barristers' Code of Conduct</i> 2000)
Németország	Befolyásolták a német választottbíróügyi gyakorlatot, és a német bíróságok elismerik azok alkalmazandóságát. ⁸¹	Német Polgári Perrendtartás
Ghána	Az Iránymutatásokat néha alkalmazzák. ⁸²	Alternatív Vitarendezési Törvény
Görögország	Gyakori, hogy útmutatóként alkalmazzák az Iránymutatásokat. ⁸³	2735/1999. sz. törvény a nemzetközi választottbíráskodásról; Görög Polgári Perrendtartás
Hong Kong	Az Iránymutatások nem kötelezőek, de a felek kiköthetik alkalmazását. ⁸⁴	Rendelet a választottbíráskodásról
Magyarország	Az Iránymutatásokat általában követik. ⁸⁵	2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról
Indonézia	A legtöbb választottbíró ismeri az Iránymutatásokat, és általában tiszteletben tartja azokat. ⁸⁶	1999. évi 30. sz. törvény a választottbíráskodásról
Írország	Az Iránymutatásokat széles körben alkalmazzák. ⁸⁷	2010-es Választottbírásról szóló törvény
Libanon	A Libanoni Polgári Perrendtartás lényegében tükrözi az Iránymutatásokban foglaltakat, és a gyakorlatban is alkalmazták ⁸⁸	Libanoni Polgári Perrendtartás

⁷⁸ Útmutató – Ecuador, 11. o.

⁷⁹ Útmutató – Dánia, 7. o.

⁸⁰ Útmutató – Anglia és Wales, 10. o.

⁸¹ Útmutató – Németország, 10. o.

⁸² Útmutató – Ghána, 6. o.

⁸³ Útmutató – Görögország, 8. o.

⁸⁴ Útmutató – Hong Kong, 11. o.

⁸⁵ Útmutató – Magyarország, 9. o.

⁸⁶ Útmutató – Indonézia, 10. o.

⁸⁷ Útmutató – Írország, 7. o.

⁸⁸ Útmutató – Libanon, 8–9. o.

Litvánia	Az Iránymutatásokat általában alkalmazzák a gyakorlatban. ⁸⁹	Kereskedelmi választottbíróyságról szóló törvény
Luxemburg	Az Iránymutatásokra általános jelleggel hivatkoznak. ⁹⁰	Luxembourg-i Új Polgári Perrendtartás
Mexikó	Általánosan elfogadott, hogy a választottbíróóságok és választottbírói intézmények figyelembe vegyék az Iránymutatásokat. ⁹¹	Kereskedelmi Törvénykönyv
Hollandia	Az Iránymutatásokat a holland székhelyű nemzetközi választottbíróági eljárások során alkalmazzák, a belföldi választottbíróági eljárások során pedig útmutatóként alkalmazzák. ⁹²	A Holland Választottbíróági Törvény 2015-ös módosítása
Románia	Az Iránymutatásokat önkéntes alapon alkalmazzák a választottbírók. ⁹³	Román Polgári Perrendtartás
Nigéria	Az Iránymutatásokat gyakran alkalmazzák útmutatóként. ⁹⁴	Választottbíróági és Békéltetői Törvény, Cap A19, Nigériai Szövetségi Törvények, 2004
Peru	Az Iránymutatásokat szemléltető példaként alkalmazzák. ⁹⁵	1071. sz. Választottbíróyságról szóló törvény, 2008
Lengyelország	Az Iránymutatásokat általánosságban alkalmazzák a gyakorlatban. ⁹⁶	Polgári Perrendtartás, 1964
Portugália	Az Iránymutatásokra számos állami bírósági döntésben hivatkoztak. ⁹⁷	Portugál Választottbíróyságról szóló törvény
Skócia	Az Iránymutatásokat általánosságban figyelembe veszik. ⁹⁸	Választottbíróyságról szóló törvény, 2010
Szenegál	Az Iránymutatásokat a közelmúltban bevált gyakorlatként alkalmazták. ⁹⁹	98-492. sz. rendelet; 98-30. sz. Választottbíróyságról szóló törvény (1998. április 14.)

⁸⁹ Útmutató – Litvánia, 10. o.

⁹⁰ Útmutató – Luxemburg, 12. o.

⁹¹ Útmutató – Mexikó, 10. o.

⁹² Útmutató – Hollandia, 9. o.

⁹³ Útmutató – Románia, 8. o.

⁹⁴ Útmutató – Nigéria, 10. o.

⁹⁵ Útmutató – Peru, 10. o.

⁹⁶ Útmutató – Lengyelország, 10–11. o.

⁹⁷ Útmutató – Portugália, 12. o.

⁹⁸ Útmutató – Skócia, 11. o.

⁹⁹ Útmutató – Szenegál, 7. o.

Szingapúr	Az Iránymutatásokra gyakran hivatkoznak. ¹⁰⁰	Választottbírásról szóló törvény és a Nemzetközi Választottbírásról szóló törvény
Dél-Afrika	Az Iránymutatásokat egyre inkább követik. ¹⁰¹	Választottbírásról szóló törvény, 1965
Dél-Korea	Egyre nagyobb jelentőséggel bírnak, és úgy tűnik, hogy a bírói standardok nagyrészt összhangban vannak azokkal. ¹⁰²	Koreai Választottbírási Törvény
Spanyolország	Az Iránymutatásokat gyakran követik. ¹⁰³	60/2003. sz. Választottbírásról szóló törvény (december 23.)

3. Az IBA Iránymutatásokra általában nem támaszkodó országok

Harmadrészt azonosíthatók olyan országok is, amelyek nem rendelkeznek a választottbírók összeférhetetlenségére vonatkozó külön szabályokkal vagy magatartási kódexekkel, és általánosságban sem támaszkodnak az Iránymutatásokban foglalt elvekre és standardokra. Az IBA Választottbírási Bizottsága által készített országspecifikus jelentések alapján, amelyekben a Kamara az IBA Iránymutatásokkal összefüggésben elemezte az állami gyakorlatokat, Argentína, Egyiptom, Csehország, El Salvador, Franciaország, Új-Zéland, Szaúd-Arábia, Thaiföld, Törökország, Ukrajna, az Egyesült Arab Emírségek, az Egyesült Államok és Venezuela általánosságban nem alkalmazzák az IBA Iránymutatásokat saját joggyakorlatukban.

VI. Konklúzió

Amint láthattuk, a nemzetközi választottbíráskodás területe az elmúlt években nagymértékű fejlődésen ment át, ami – többek között – a *soft law* dokumentumok számában történő ugráshoz, valamint azok megnövekedett jelentőségéhez vezetett. Bár ezen eszközök fontossága, valamint a jogterülethez való hozzájárulásuk vitathatatlan, alkalmazásuk elhomályosítja a nemzetközi jog kötelező és nem kötelező erejű normái közötti határvonalat. Ennek megfelelően kezelni kell a választottbírási eljárás legitimitásával kapcsolatos aggályokat, hiszen legitimáció hiányában a felek elveszíthetik

¹⁰⁰ Útmutató – Szingapúr, 11. o.

¹⁰¹ Útmutató – Dél-Afrika, 9. o.

¹⁰² Útmutató – Dél-Korea, 8. o.

¹⁰³ Útmutató – Spanyolország, 13. o.

a választottbíróági rendszerbe vetett bizalmukat, és a választottbírók ellen benyújtott kizárási indítványok számának egyre nagyobb növekedése miatt csökkenni fog a folyamat tervezett hatékonysága és bizonyossága.

A jelen tanulmány elsősorban ezen legitimációs aggályokra mutatott rá, nevezetesen a *soft law* eszközök normativitásával kapcsolatos egyes zavarokra, a választottbíróági rendszer rugalmasságára, a választottbíróági eljárás „elperesedésének” kockázataira, valamint a *soft law* dokumentumok és az intézményi választottbírói szabályok közötti ellentmondásokra. A tanulmány továbbá ezen aggályokat egy konkrét területen, nevezetesen a választottbírók függetlenségével és pártatlanságával összefüggésben kísérelte meg azonosítani, rávilágítva, hogy az IBA Iránymutatások a gyakorlatban rendszerint alkalmazott eszközök, és jelentős segítséget nyújthatnak az esetleges összeférhetetlenségek azonosításában.

Az V. részben foglalt nemzetközi kitekintés segítségével az olvasó megismerhette az Iránymutatások államok általi kezelésének három fő esetkörét. Láthattuk, hogy bár csak néhány olyan állam van, amely kifejezetten az Iránymutatásokra alapozta a választottbíráskodással kapcsolatos szabályozását, illetve amelynek választottbírói intézményei működésük során ténylegesen építenek ezen elvekre, ugyanakkor vannak olyan államok is, amelyek egyáltalán nem fogadják el az Iránymutatásokat, a legtöbb állam legalább elfogadja és a gyakorlatban útmutatásként követi azokat a pártatlanságra és függetlenségre vonatkozó nemzeti jogszabályainak alkalmazásakor, illetve ilyen irányú rendelkezések hiányában. Az is szem előtt tartandó azonban, hogy az IBA Iránymutatások alkalmazása ki van téve bizonyos korlátozásoknak, és hozzájárul a szakirodalom által megfogalmazott, nemzetközi választottbíráskodással kapcsolatos inkonzisztenciákhoz és legitimitással kapcsolatos aggályokhoz.

BAZSÓ Gábor*

Államfelelősség és a Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok a COVID-19-világjárvány idején¹

I. Bevezetés

Az új típusú koronavírus (koronavírus) a 21. század eddigi legjelentősebb és leghalálosabb világjárványát idézte elő. 106 321 987 bizonyítottan fertőzött személy, összesen 2 325 282 halálozeset.² 2020. február 10-ig ennyit írhatunk a koronavírus számlájára. Nem beszélve a pandémia közvetett veszélyeiről, azaz a gazdasági következményekről, amelyek, többek között, a 2020-as GDP adatokban jól láthatóan megmutatkoznak.³ Számos jogász hívja fel a figyelmet arra, hogy a jelen helyzetben mindennél fontosabb a szolidaritás, nemcsak az állam és polgáraik közötti vertikális viszonyban, hanem a nemzetközi közösségen belüli horizontális kapcsolatokban is.⁴ Valóban a reciprocitáson alapuló segítségnyújtás, felelősség- és kötelességtudat az, ami a legrövidebb úton kijuttathat minket a jelenlegi gödörből.

Ennek ellenére örökre nem hunyhatunk szemet az esetleges hiányosságok, mulasztások felett. Bár a koronavírus emberre fertőző betegséggé válásában nem vethető fel az államok tevésen alapuló felelőssége, annak terjedésében, pusztító világjárványá alakulásában jogosan merülhet fel a mulasztás lehetősége.⁵ Ebben rejlik a nemzetközi jog jelentősége, amely, ha bár megakadályozni nem, de probléma-specifikus szabályrendszerek megteremtésével minimalizálni képes a fertőző betegségek pusztító erejét. Ehhez az is szükséges, hogy a nemzetközi jog által meghatározott szabályok alanyai, az államok, az elvárható legnagyobb körültekintéssel járjanak nemzetközi

* BAZSÓ Gábor ötödéves joghallgató, ELTE ÁJK.

¹ A cikk az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET: *Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQiAvP6ABhCjARIsAH37rbS5d77QJeH3nymbmPgZqSHfj1P9xynhg61a_oofodSpRTsez3QdYeoAglIEALw_wcB (letöltve: 2021.03.31.).

³ Lásd <https://www.businesstoday.in/current/economy-politics/which-top-economies-have-suffered-worst-gdp-fall-due-to-covid-19/story/414683.html> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ GUTERRES, Antónia: This is a time for science and solidarity. *un.org*, 2020.04.14., <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/time-science-and-solidarity> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵ INTROVIGNE, Massimo: Coronavirus: CCP Beware, the Lawyers Are Coming. *bitterwinter.org*, 2020.03.25., Elérhető itt: <https://bitterwinter.org/coronavirus-ccp-beware-the-lawyers-are-coming/> (letöltve: 2021.03.31.).

jogi kötelezettségeik teljesítésekor. Hiszen akár egy apró, a fennálló szabályoktól való derogáció is messzemenő következményekhez vezethet, gátat szabva a járványok elleni hatékony védekezésnek.

Ennek fényében a szerző nem kísérli meg önjelölt vitarendezési fórumként pellen-gérre állítani a nemzetközi közösség tagjait vélt vagy valós kötelezettségszegéseikért. A tanulmány célja a nemzetközi egészségügyi jog legmeghatározóbb jogforrásának a bemutatása, amely által lefektetett szabályrendszer mentén a nemzetközi közösség eljárni köteles a koronavírus-járvány vagy ahhoz hasonló közegészségügyi veszély-helyzet esetén, és amelyek szerint megállapítható az államok felelőssége abban az esetben, ha az alkalmazandó szabályokat nem követik.

II. A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok

1. A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok története

A Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályok (Rendszabályok) az egyetlen nemzetközi jogi eszköz a fertőző betegségek globális szabályozására.⁶ A Rendszabályok hatályos, 2005-ben véglegesített szövege figyelemreméltó átalakuláson esett át az elmúlt 70 év során. Már a 19. évszázadban is léteztek államközi egyezmények fertőző betegségek megfékezésére, így a Rendszabályok gyökere viszonylag távolra nyúlik vissza. Az első ilyen kísérletet 1851-ben, a Párizsban tartott Első Egészségügyi Konferencián tették bizonyos európai államok, a 19. század első felében pusztító kolerajárvány visszaszo-rítása érdekében.⁷ A 19. század második felében összesen 10 nemzetközi egészségügyi konferenciára került sor, melynek eredményeképpen 8 nemzetközi egyezménytervezet született. Bár ezek többsége sosem lépett hatályba, azt mindenképp bizonyították, hogy a nemzetközi közösség fősodrában van igény globális megoldást találni egy valóban glo-bális kérdésre. Ezen egyezmények első generációjának tárgyi hatálya kizárólag egy-egy fertőző betegségre terjedt ki, így egy 1892-ben született egyezmény a kolerára, míg egy 1897-es egyezmény a pestisre összpontosított.⁸ Az első, globálisnak mondható nemzetközi szerződés, a Nemzetközi Egészségügyi Egyezmény 1903-ban lépett hatályba.⁹

A következő nagy lépés a Rendszabályok elfogadása irányába az Egészségügyi Világszervezet (WHO) Alkotmányának elfogadása volt, amelyet 61 állam írt alá New

⁶ FIDLER, David P. – GOSTIN, Lawrence O.: The New International Health Regulations: An Historic Development for International Law and Public Health. *J Law Med Ethics*, 34. (2006) 1., 85–94. o.

⁷ GOSTIN, Lawrence: International Infectious Disease Law: Revision of the World Health Organization's International Health Regulations. *JAMA: the journal of the American Medical Association*, 291. (2004) 21., 2623–2627., doi: 10.1001/jama.291.21.2623 (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ Uo.

⁹ Uo.

Yorkban, és 1948-ban lépett hatályba.¹⁰ A Rendszabályok elődjeként számon tartott egyezményt 1951-ben fogadták el a részes államok.¹¹ Az 1951-es egyezmény, az *International Sanitary Regulations* (ISR) 6 fertőző betegség elleni küzdelmet célzott meg. Ezen vírusok a himlő, a sárgaláz, a kolera, a tífusz, a pestis és a visszatérő láz voltak.¹² A részes államoknak tájékoztatniuk kellett a WHO-t abban az esetben, ha azt érzékelték, hogy területükön növekszik ezen vírusok által okozott megbetegedések száma annak érdekében, hogy a WHO-val együttműködve a többi államnak is valós lehetősége legyen időben reagálni a potenciális közegészségügyi vészhelyzetekre. Bizonyos egészségügyi, higiéniai minimumkövetelményeket is megkövetelt az ISR, amelyeknél nem vezethettek be szigorúbb szabályokat a tagállamok, az egyezmény tehát teljes harmonizációra törekedett.¹³ Az 1980-as évek elejétől az ISR tárgyi hatálya már csak három vírusra, a kolerára, a sárgalázra és a pestisre terjedt ki, hiszen ezek voltak azok a betegségek, amelyek a világ bizonyos részein még időközönként nemzetközi együttműködést igénylő kárt okoztak.¹⁴ Visszaszorításuk érdekében ezért szükség volt egy közös szabályrendszer alkalmazására.

Az ezredfordulót megelőző években az ISR felett már kezdett eljární az idő. A WHO Közgyűlése (Egészségügyi Közgyűlés) így 1995-ben azzal bízta meg a WHO Főigazgatóját, hogy dolgozza ki a Rendszabályok megújításának szempontrendszerét, amelyre alapítva egy valóban hatékony eljárásrendet lefektető egyezményt fogadhat el az Egészségügyi Közgyűlés.¹⁵ 2005. május 23-án az Egészségügyi Közgyűlés az 58.3. számú határozattal elfogadta a Rendszabályok mai napig hatályos szövegét. A Rendszabályok több olyan újítást tartalmaznak, amelyek hozzájárultak a fertőző betegségek elleni globális harc hatékonyabbá tételéhez.¹⁶

2. A Rendszabályok jogi természete és hatálya

Nélkülözhetetlen a Rendszabályok jogforrási kategorizálása a bennük lefektetett szabályrendszer vizsgálata előtt. Hiszen nem magától értetődő az, hogy a Rendszabályok nemzetközi szerződésnek minősülnek-e, így az se, hogy megfogalmaznak-e nemzetközi jogi kötelezettségeket. Amennyiben ezek nem állapíthatók meg, irreleváns a Rendszabályok tüzetes elemzése, hiszen ez esetben nem szolgáltatnak jogalapot a koronavírus-

¹⁰ Uo.

¹¹ Lásd *International Sanitary Regulations*, 25 May 1951, 175 UNTS 214.

¹² YOUDE, Jeremy: *Mediating Risk through the International Health Regulations and Bio-political Surveillance*. *Political Studies*, 59. (2011) 4., 813–830. o.

¹³ Uo.

¹⁴ Uo.

¹⁵ World Health Assembly, *Revision and Updating of the International Health Regulations*, WHA 48.7, 1995.05.22.

¹⁶ Lásd 5. bekezdés.

világjárvánnyal kapcsolatos államfelelősség megalapozására. A Nemzetközi Jogi Bizottság (*International Law Commission*) nevéhez fűződő Államfelelősség Tervezet (ÁFT) – amelynek nagy része nemzetközi szokásjogot kodifikál¹⁷ – egyértelmű abban, hogy egy állam cselekvése vagy mulasztása csak akkor minősülhet nemzetközi jogsértő cselekedetnek, azaz akkor alapozhat meg államfelelősséget, amennyiben (i) a magatartás betudható az államnak és (ii) ez a betudható magatartás megvalósítja az állam valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését.¹⁸ A Rendszabályok elfogadására a WHO Alkotmánya alapján került sor. A WHO Alkotmánya a következőképp fogalmaz:¹⁹

Az Egészségügyi Közgyűlésnek jogában áll szabályzatokat elfogadni:

- a) olyan egészségügyi intézkedés és vesztégvár vagy minden egyéb olyan eljárás tárgyában, amelynek célja a betegségek egyik országból a másikba áttérjedésének megakadályozása;
 - b) a betegségek, a halálokok és a közegészségügyi módszerek névtára tárgyában;
- [...].

Az Egészségügyi Közgyűlés tehát taxatívan felsorolt tárgykörökben hozhat szabályzatokat annak érdekében, hogy a WHO közelebb kerüljön a céljához. Ezt a WHO Alkotmánya határozza meg, mely szerint a WHO célja az, hogy valamennyi nép a lehető legmagasabb egészségügyi színvonalat érje el.²⁰

A WHO Alkotmányának 21. cikke kissé homályosan fogalmaz, hiszen egyszerűen úgy rendelkezik, hogy az Egészségügyi Közgyűlés „szabályzatokat” fogadhat el. A jogforrási kategorizálás szempontból nem egyértelmű, hogy pontosan miként értékelhetők a szabályzatok. Az 1969. évi, a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény alapján (Bécsi Egyezmény) – amely átfogóan szabályozza a nemzetközi szerződéseket – érvényes, kötőerővel rendelkező egyezményeket csak a tagállamok teljes egyetértésével, a *pacta sunt servanda* elvének tiszteletben tartásával lehet kötni. A Bécsi Egyezmény preambulumban megjelenik a szabad kötelezettségvállalás és jóhiszeműség elve mint általánosan elismert alapelvek.²¹ A Bécsi Egyezmény a 26. cikkben fekteti le a *pacta sunt servanda* alapelvet.²²

¹⁷ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, UN Doc. A/56/10, 31. o.

¹⁸ International Law Commission, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, U.N. Doc A/56/83, 2001. (Fordította: KAJTÁR Gábor: *Betudás a nemzetközi jogban – Fragmentáció és koherencia egy változó korban*. Habilitációs kézirat, 2019.), 2. cikk.

¹⁹ Constitution of the World Health Organization, 1946, UNTS 14 (185. o.). Az egyezmény hivatalos magyar fordításához lásd 1948. évi XII. törvény az Egészségügyi Világszervezet Alkotmányának becikkelyezéséről, 17. Cikk.

²⁰ 1948. évi XII. törvény az Egészségügyi Világszervezet Alkotmányának becikkelyezéséről, 1. cikk.

²¹ Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról, 1969, 1155 U.N.T.S. 331, „megjegyezve, hogy a szabad kötelezettségvállalás és a jóhiszeműség alapelve, valamint a *pacta sunt servanda* szabálya általánosan elismert”.

²² Bécsi Egyezmény a Szerződések Jogáról, 26. cikk: „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniuk.”

Ennek alapján nem egészen világos, hogy mi a Rendszabályok jogforrási természetű. Igaz, hogy azt a WHO Alkotmány, egy hagyományos módon elfogadott, a nemzetközi közösség egészét felölölő, univerzális egyezmény alapján alkotta meg az Egészségügyi Közgyűlés. Ugyanakkor a Rendszabályok abban különböznek a legtöbb nemzetközi jogi szerződéstől, hogy azokat egy nemzetközi szervezet döntéshozó szerve, az Egészségügyi Közgyűlés fogadta el.

A nemzetközi egészségjogban jártas szakembereket is megosztja ez a dilemma. A WHO korábbi vezető jogi képviselője, Gian Luca Burci egy témába vágó beszélgetés során elárulta, hogy a WHO-n belül is parázs vita folyt arról, hogy a Rendszabályok nemzetközi szerződésnek tekinthetők-e.²³ Ez már önmagában is egy érdekes beismerés, amely felvet néhány problémát. Először is ez azt jelenti, hogy a WHO Alkotmány megalkotásakor a részes államok maguk sem tudták pontosan, hogy mire kötelezik magukat a WHO Alkotmány 21. cikkével, ahogy azt sem, hogy ezáltal milyen mértékben korlátozzák majd szuverenitásukat és engednek át az Egészségügyi Közgyűlésnek eredetileg a tagállamok által közvetlenül gyakorolt hatásköröket. Ez azért lehet problémás, mert amennyiben a WHO tagállamok akarata a szerződéskötés idején nem terjedt ki az Egészségügyi Közgyűlés nemzetközi jogi szempontból érvényes és hatályos szabályok alkotására való felhatalmazására, szabad kötelezettségvállalás hiányában nem jöhetett létre nemzetközi szerződés. A Rendszabályok alkalmazása során kialakult gyakorlat se támasztja alá annak kötelező jellegét, hiszen a 70 éves fennállása alatt soha nem került sor potenciálisan államfelelősséget is érintő vitarendezési eljárásra.²⁴

Gian Luca Burci szerint a Rendszabályok nem tekinthetők nemzetközi szerződésnek.²⁵ Úgy véli, hogy a Rendszabályok nem a *pacta sunt servanda* elvén alapulnak, hiszen – ahogy ő fogalmaz – a Rendszabályok a nemzetközi szerződések ellentétjei. A szuverén államok tevőleges magatartásával elfogadott nemzetközi szerződésekkel szemben az Egészségügyi Közgyűlés által alkotott szabályzatok, így a Rendszabályok is úgynevezett *opt-out* rendszerben működnek. Ez azt jelenti, hogy az Egészségügyi Közgyűlés által egyoldalúan elfogadott rendszabályok automatikusan hatályba lépnek, kivéve azon WHO tagállamok vonatkozásában, melyek egészben vagy részben megtagadják az adott szabályzat alkalmazását, melyet a Főigazgató útján haladéktalanul jeleznek a többi tagállamnak.²⁶

Ennek ellenére számos érv szól amellett, hogy a Rendszabályok nemzetközi jogi szerződésnek minősülnek, amelyek az államfelelősség szempontjából kötőerővel

²³ A podcast elérhető: <https://www.ejiltalk.org/ejil-the-podcast-who-let-the-bats-out/> (letöltve: 2021.03.31.). A 9. perctől kezdődik a Rendszabályok jogi természetéről szóló diskurzus.

²⁴ TAYLOR, Allyn et al.: Solidarity in the wake of COVID-19: reimagining the International Health Regulations. *The Lancet*, 396. (2020) 10244., 2. o.

²⁵ Az állítást tartalmazó podcast elérhető: <https://www.ejiltalk.org/ejil-the-podcast-who-let-the-bats-out/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya, 22. cikk.

rendelkező szabályokat fogalmaznak meg. Egyrészt, a Rendszabályok nemzetközi szerződési jellegére utal az, hogy kiterjed rájuk a Bécsi Egyezmény tárgyi hatálya. A Bécsi Egyezmény a következőképpen rendelkezik: „Ez az egyezmény minden olyan szerződésre vonatkozik, amely nemzetközi szervezetet hoz létre és azokra is, amelyeket nemzetközi szervezet keretében fogadnak el, anélkül, hogy ez a szervezet bármely fontos szabályát érintené.”²⁷

Ennek értelmében a Rendszabályokra kiterjedhet a Bécsi Egyezmény tárgyi hatálya, mint egy nemzetközi szervezet, jelen esetben a WHO keretében elfogadott egyezményre.

Másrészt, a Rendszabályok elfogadási mechanizmusából is értékes következtetések vonhatók le. Ahogy az már említésre került, Burci szerint a Rendszabályokat azért nem lehet nemzetközi szerződésként számon tartani, mert azok hatálybalépése az *opt-out*, és nem a tradicionális *opt-in* eljárás alapján, azaz a WHO tagállamok számára ellenkező nyilatkozat hiányában automatikusan hatályba lépnek. Ezen látzólágos ellentmondás feloldására a Bécsi Egyezmény hasznos útmutatással szolgál. Az egyezmény szerint az államok magukra nézve az alábbi módokon fogadhatnak el kötelezőnek egy nemzetközi szerződést: „Annak elismerését, hogy egy szerződés reá nézve kötelező hatállyal bír, valamely állam kifejezheti aláírás, szerződést létrehozó okiratok kicserélése, megerősítés, elfogadás, jóváhagyás vagy csatlakozás által, illetve a felek megállapodása szerinti bármely más módon.”²⁸

Az ebben felsorolt elismerési módzatok kivétel nélkül az államok tevékeny magatartását feltételezik, ellentétben a Rendszabályok elfogadásának menetével, melynek kötelező hatálya a tagállamok passzív ráutaló magatartásán alapul. Következtetésképp, a fenti felsorolásba a Rendszabályok nem illeszthetők be rögtön. A 11. cikkben viszont nem taxatív a felsorolás, így a Bécsi Egyezmény nem szűkíti le az elismerés lehetséges eseteit az ott felsoroltakra. Ez következik abból, hogy a 11. cikk alapján az államok „[a] felek megállapodása szerinti bármely más módon” is elismerhetnek egy nemzetközi szerződést rájuk nézve kötelező hatályúnak.

A kérdés tehát az, hogy a Rendszabályok elfogadásának folyamata beleillik-e ebbe az esetbe. A Bécsi Egyezmény Oliver Dörr és Kirsten Schmalenbach által szerkesztett kommentárjában Frank Hoffmeister kifejezetten kitér erre. Hoffmeister szerint a WHO Alkotmány 22. cikkében foglalt *opt-out* mechanizmus a nemzetközi jog által elismert módja nemzetközi szerződések elfogadásának.²⁹ Rávilágít arra, hogy a WHO Alkotmány 21–22. cikkeiben foglalt eljárásrend nem egyedi a nemzetközi jogban.³⁰

²⁷ Bécsi Egyezmény a Szerződések Jogáról, 5. cikk.

²⁸ Bécsi Egyezmény a Szerződések Jogáról, 11. cikk.

²⁹ DÖRR, Oliver – SCHMALENBACH, Kirsten (eds): *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Berlin–Heidelberg, 2012, 153–162. o.

³⁰ Uo.

Több, például a halászat szabályozására létrehozott nemzetközi szervezet esetén bevett szokás, hogy az adott nemzetközi jogi szervezet döntéshozó szerve fogad el bizonyos szabályzatokat, melyek nemzetközi jogi kötőerővel rendelkeznek a tagállamok ezzel kifejezetten ellentétes nyilatkozatai hiányában.³¹ Ez nem minősül nemzetközi szervezetek általi közvetlen jogalkotásnak, hiszen az *opt-out* mechanizmuson belül az államok passzivitása hallgatólagos megállapodást, egyetértést jelent.³² A nemzetközi szerződések ilyen passzív ráutaló magatartással való elfogadását nem tiltja sem a Bécsi Egyezmény, sem a nemzetközi szokásjog. Ezen esetekben a nemzetközi szervezetek kvázi-jogalkotásáról van szó.³³ A nemzetközi szervezetek általi tényleges jogalkotás kizárólag az *opt-in* és *opt-out* mechanizmusokat nélkülöző eljárásrendben fordulhat elő, melyekben a tagállamok kezéből hiányzik a diszkrecionális döntésen alapuló eszköz az egyezmény kötelező hatályáról való közvetlen rendelkezésre. Fontos megemlíteni azonban, hogy ezen esetekre is kiterjed a Bécsi Egyezmény hatálya, amely szabályozza a nemzetközi szervezetek által elfogadott egyezményeket.³⁴ Így a WHO Alkotmányban lefektetett *opt-out* mechanizmus a Bécsi Egyezmény 11. cikke szerinti „bármely más mód” csoportjába tartozik.

Mindemellett azon állítás sem állja meg helyét, miszerint a Rendszabályok elfogadása során nem jelenik meg kellőképpen az államok szuverén akarata. Bár igaz, hogy a Rendszabályokat az Egészségügyi Közgyűlés fogadja el, ezen szervben a tagállami szándék megfelelően érvényesül. Az Egészségügyi Közgyűlés a WHO döntéshozó szerve, amely a tagállamok képviselőiből áll.³⁵ Bár a WHO Alkotmány arra ösztönzi az tagállamokat, hogy egészségügyi szakembereket delegáljanak a közgyűlésbe, nem követeli meg azok függetlenségét, sőt kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a képviselőknek a tagállami érdeket kell megtestesíteniük.³⁶ Így kijelenthető, hogy nem egy tagállamoktól független szakértői testület dönt a tagállamok feje fölött a WHO Alkotmány 21. cikke szerinti szabályzatok elfogadásáról, hanem egy olyan szerv, amely kizárólag a tagállamok által delegált, tagállami akaratot közvetítő személyekből áll. Végül említésre méltó az is, hogy a Rendszabályokkal foglalkozó számos nemzetközi jogász szintén egyetért a Rendszabályok jogi természetével kapcsolatban. Túlnyomó többségben nemzetközi szerződésként hivatkoznak rá, és nem vonják kétségbe annak kötelező hatályát.³⁷ Így megállapítható, hogy a Rendszabályok egy, a nemzetközi jog által elismert eljárásban elfogadott nemzetközi egyezménynek minősülnek.

³¹ Lásd például Chicago Convention, 1944, 15 UNTS 295, 38. cikk.

³² DÖRR–SCHMALENBACH: *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*.

³³ Uo.

³⁴ Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya, 5. Cikk,

³⁵ Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya, 10. Cikk.

³⁶ Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya, 11. Cikk.

³⁷ Lásd például YODE: *Mediating Risk through the International Health Regulations...* 813. o.; TAYLOR et al.: *Solidarity in the wake of COVID-19...*

3. Joghatóság és vitarendezés

A Rendszabályok értelmezéséből, illetve alkalmazásából adódó esetleges viták rendezésének mechanizmusát az 56. cikk szabályozza. Az 56. cikk főszabályként nem egy kötelező döntésre alapuló vitarendezési eljárást vázol fel, hiszen a feleknek meg kell kísérelniük jóhiszemű együttműködés útján, békésen megegyezni. Amennyiben ez nem szavatolja a várt eredményt, a WHO főigazgatója kísérli meg rendezni a vitát. A főigazgató nem hozhat kötelező döntést, csupán egyfajta mediátorként működhet közre, aki nem jogosult a jogvita végleges eldöntésére, kizárólag a felek békéltetése a célja.

Ezen kívül a Rendszabályok 56. cikke fenntartja a tagállamok jogát arra, hogy egyéb módon, akár választottbíróság útján rendezzék a Rendszabályok értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő jogvitáikat. A választottbíróság útján való vitarendezés már természetesen kötelező hatályú döntést eredményezhet, feltéve, hogy ebbe beleegyeznek a vitás felek.³⁸

Ezen eljárást közvetlenül nem szabályozzák a Rendszabályok, az – sok más egyezményhez hasonlóan – az Állandó Választottbíróság eljárásrendjét rendeli alkalmazni, így a vitás feleknek nagyobb beleszólásuk lehet az egyedi ügyben alkalmazott eljárási szabályok tartalmába.³⁹ Fontos, hogy a Rendszabályokból – természetesen tudatosan – hiányzik egy olyan klauzula, amely a tagállamok kötelező alávetését tartalmazná a választottbíróság joghatóságának, megakadályozva ezzel azt, hogy bármely vitarendezési fórum az egyezményből közvetlenül eredő joghatósággal rendelkezzen.

Ez megnehezíti a Rendszabályokon alapuló, a koronavírussal kapcsolatos vitarendezési eljárások létrejöttét, hiszen minden esetben a felek egybehangzó, írásbeli nyilatkozata szükséges a választottbíróság joghatóságának megalapozásához. Ez egy szembetűnő hiányossága a Rendszabályoknak, mivel az államok ilyen esetekben nem túlságosan nyitottak egyedi alávetési nyilatkozat tételére.⁴⁰ Visszatartó erővel hathat a Rendszabályok alapján folyó vitarendezésre az államok jogos félelme attól, hogy a következő jelentős világjárvány esetleg az ő területükön belül fog megjelenni, akár mulasztásukból, akár rajtuk kívül álló okokból fakadóan.⁴¹ Számos nemzetközi jogász megjegyezte már, hogy kevés esélyt látnak arra, hogy a koronavírus kapcsán Kína alávetné magát egy *ad hoc* vagy állandó választottbíróság, esetleg a Nemzetközi Bíróság által folytatott eljárásnak. Kína például sosem mutatkozott

³⁸ Rendszabályok, 56. cikk, 3. bekezdés.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Lásd például TZENG, Peter: Taking China to the International Court of Justice over COVID-19'. *Ejil:Talk!*, 2020.04.02., <https://www.ejiltalk.org/taking-china-to-the-international-court-of-justice-over-covid-19/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴¹ VELIMIROVIC, Boris: Do We Still Need International Health Regulations? *Journal of Infectious Diseases*, 133. (1976) 4., 478–482. o.

nyitottnak ilyen eljárásokra, még akkor sem, ha a nemzetközi jog alapján kötelező lett volna a részvétele.⁴²

A Rendszabályokkal ellentétben a WHO Alkotmány olyan vitarendezési klausulát tartalmaz, amely a WHO Alkotmány értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos kérdések rendezésére a Nemzetközi Bíróság kötelező joghatóságát köti ki.⁴³ Első ránézésre a WHO Alkotmány ezen kikötése nem nyújt sok segítséget azon tagállamok számára, amelyek a koronavírus-világjárvánnyal kapcsolatos, a Rendszabályokból eredő sérelmeikkel kívánnak a megfelelő nemzetközi vitarendezési fórum elé járulni. Ámde a WHO tagállamok érvelhetnek úgy, hogy mivel a WHO Alkotmány 21–22. cikkei tartalmazzák a Rendszabályok elfogadásának jogalapját, a Rendszabályok bármely rendelkezésének megsértése *ipso facto* a WHO Alkotmány 21–22. cikkeinek sérelmét vonja maga után.⁴⁴ Ezen érv ellen szól az, hogy bár valóban a 21–22. cikkek hatalmazták fel az Egészségügyi Közgyűlést a Rendszabályok elfogadására, a két egyezmény között nem áll fenn olyan materiális kapcsolat, amely azt eredményezné, hogy az egyik nemzetközi szerződés szabályainak megsértése *ipso facto* a másik sérelmét is jelentené. Tudniillik a 22. cikk csupán a Rendszabályok kötelező erejét és elfogadásának rendjét alapozza meg általánosan, de nem fogalmaz meg közvetlen kötelezettséget a rendelkezéseinek betartására.⁴⁵

A Bécsi Egyezmény alapján az államok nemzetközi jogi felelősségét alapozhatja meg az, ha megsértik az őket kötelező egyezmények tárgyát és célját.⁴⁶ A WHO Alkotmányának preambuluma alapján a WHO tagállamok elismerik, hogy minden emberi lény alapvető jogai közé tartozik az elérhető legnagyobb egészségi állapot élvezete.⁴⁷ A WHO tárgya és célja így többek között a tagállami polgárok számára elérhető legjobb egészségi állapot biztosítása. Ezt járványhelyzet esetén egyértelműen a Rendszabályok szavatolják.⁴⁸ Ezért amennyiben a tagállamok nem tartják tiszteletben a Rendszabályokban foglalt kötelezettségeiket, megsértik a WHO Alkotmány tárgyát és célját. A kérdés viszont az, hogy ez megalapozza-e a WHO Alkotmány 75. cikke alapján a Nemzetközi Bíróság joghatóságát. A Nemzetközi Bíróság a *Nicaragua*-ügyben, 1986-ban hozott döntésében egy USA és Nicaragua közötti bilaterális egyezmény értelmezésekor úgy rendelkezett, hogy a szerződésben tartalmazott

⁴² A választottbíróóság joghatóságának fennállása ellenére Kína nem volt hajlandó részt venni az eljárásban a joghatóság hiányára hivatkozva. Lásd CHINESE SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW: The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study. *Chinese Journal of International Law*, 17. (2018) 2., 207–748., 620. o.

⁴³ Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya, 75. cikk.

⁴⁴ TZENG: Taking China to the International Court of Justice over COVID-19.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Bécsi Egyezmény a Szerződések Jogáról, 18. cikk.

⁴⁷ Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya: „Az elérhető legjobb egészségi állapot élvezete minden emberi lény alapvető jogainak egyikét alkotja, bármilyen legyen is faja, vallása, politikai nézete, gazdasági vagy társadalmi helyzete.”

⁴⁸ Természetesen a különböző emberi jogi egyezmények is tartalmaznak releváns rendelkezéseket. Lásd 2.2.2. bekezdés.

joghatósági klauzula nem alapozhatja meg a Bíróság joghatóságát, amennyiben az egyik részes állam kizárólag a szerződés tárgyának és céljának sérelmére alapítja a kérelmét.⁴⁹ Mivel az elmúlt 30 évben ebben a kérdéskörben nem változott döntően a nemzetközi gyakorlat, nem valószínű, hogy a Nemzetközi Bíróság módosítsa a *Nicaragua*-ügyben tett megállapításán, főleg nem egy olyan politikailag is kényes kérdésben, mint a koronavírus-világjárvány.

4. Perbeli legitimáció a Rendszabályok alapján

A WHO statisztikái alapján a koronavírus-világjárvány mára szinte az összes államba eljutott.⁵⁰ Csak elvétve találhatók olyan államok vagy földrajzi területek, amelyeket nem érintett még a járvány. Ezek közé tartozik például Nauru vagy a rendkívül alacsony népsűrűségű, svéd joghatóság alatt álló Svalbard és Jan Mayen szigetszoportok, ahol egyelőre hivatalosan nem regisztráltak megbetegedéseket.⁵¹ A koronavírus elterjedésével kapcsolatos nemzetközi jogsértések, ez esetben a Rendszabályok sérelme miatt ezért a nemzetközi közösség túlnyomó része jogosult lenne felhívni azon államok felelősségét, amelyek a Rendszabályokban foglalt vagy a nemzetközi szokásjog részét képező kötelezettségeket megsértve hozzájárultak a koronavírus terjedéséhez. Ennek ellenére számos esetben nehéz volna ezen államoknak a perbeli legitimációjuk megalapozásához. Az ÁFT szerint a nemzetközi jogban egy állam vagy államok akkor jogosultak felhívni egy másik állam felelősségét, ha a megszegett kötelezettség:

- (a) azzal a specifikus állammal szemben állt fenn; vagy
- (b) az államoknak azt az államot magába foglaló csoportjával, vagy a nemzetközi közösség egészével szemben állt fenn és a kötelezettség megszegése:
 - (i) az államot különösen érinti; vagy
 - (ii) olyan jellegű, hogy alapvetően megváltoztatja az összes többi jogosult állam helyzetét a kötelezettség további teljesítése során.⁵²

Nem okoz fejtörést a perbeli legitimáció megállapítása, amennyiben olyan esettel állunk szemben, melyre az ÁFT 42. cikk (a) bekezdése tisztán alkalmazandó. A Rendszabá-

⁴⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, 271. bekezdés.

⁵⁰ EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET: *Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQiAvP6ABhCjARIsAH37rbS5d77QJeH3nymbmPgZqSHfj1P9xynhg61a_oofodSpRTsez3QdYeo-aAgIIeALw_wcB (letöltve: 2021.03.31.).

⁵¹ EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET: *Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, Situation by Country, Territory & Area*. https://covid19.who.int/?gclid=Cj0KCQiAvP6ABhCjARIsAH37rbS5d77QJeH3nymbmPgZqSHfj1P9xynhg61a_oofodSpRTsez3QdYeo-aAgIIeALw_wcB (letöltve: 2021.03.31.).

⁵² Államfelelősség Tervezet, 42. cikk.

lyokból viszont nem következik egyértelműen, hogy az abban foglalt kötelezettségek mely tagállamokkal szemben állnak fenn. A Rendszabályok jelentőségét főként azt adja, hogy egy olyan globális szabályrendszert képez, amely vonatkozásában minden tagállamnak érdekében áll együttműködni a fertőző betegségek és egyéb veszélyes anyagok terjedésének megelőzése érdekében.⁵³ Egy ilyen univerzális egyezmény alkalmazhatóságát segítik elő azon szakosított szervek, melyeken keresztül teljesítendő azokon kötelezettségek, melyek a tagállami közös érdek realizálására hivatottak. Mivel ezen, a tájékoztatáson és együttműködésen alapuló kötelezettségeket a veszély tudomásra jutásától számított 24 órán belül kell teljesíteni, annak felmerülése időpontjában a tagállamok nem tudhatják pontosan, hogy mely tagállamok lehetnek fenyegetettek, így azt se, hogy mely tagállammal szemben állnak fenn ezen kötelezettségek. Ezen oknál fogva az ÁFT 42. cikk (b) bekezdésének (i) pontja is nehézkesen alkalmazható a Rendszabályok vonatkozásában, hiszen a kötelezettség teljesítésének esedékességekor még nem ismertek a különösen érintett államok.

A tagállamok perbeli legitimációját az eljárás tárgyát képező kötelezettségek *erga omnes* természete is megalapozhatja. *Erga omnes* azon kötelezettségek halmaza, melyek tiszteletben tartásával a kötelezett állam a nemzetközi közösség egészének tartozik.⁵⁴ Az *erga omnes* kötelezettségek sajátossága, hogy azok alapján bármely olyan állam perbeli legitimációval bír, amelyekre a kötelezettség kiterjed. Ezt a Nemzetközi Bíróság először a *Barcelona Traction*-ügyben fogalmazta meg.⁵⁵ Ezen kötelezettségek alcsoportját képezik az *erga omnes partes* kötelezettségek, amelyek esetén egy nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség az adott egyezmény tagállama általi megszegésekor bármely más tagállam perbeli legitimációval rendelkezik a kötelezségsgző állam felelősségének felhívására.⁵⁶ Ezt a szabályt a Nemzetközi Bíróság legutóbb a Gambia és Mianmar között folyó eljárás ideiglenes intézkedést elrendelő végzésében alkalmazta, ahol megerősítette, hogy a népiirtás büntettének megelőzéséről és szankcionálásáról szóló 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény (Genocídium Egyezmény) bizonyos rendelkezései *erga omnes partes* kötelezettségeket fektetnek le.⁵⁷ Így a Genocídium Egyezmény bármely tagállama – tehát nem csak az ÁFT 42. cikk szerinti különösen érintett államok – perbeli legitimációval rendelkezik ezen rendelkezések jogvitában való érvényesítésére.

⁵³ FERHANI, Adam – RUSHTON, Simon: The International Health Regulations, COVID-19, and bordering practices: Who gets in, what gets out, and who gets rescued? *Contemporary Security Policy*, 41. (2020) 3., 458–477., 459. o.

⁵⁴ CHRISTIANI, Djajeng Wulan: Why we need erga omnes character for obligations to combat impunity for international crimes? *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, 4. (2017) 2., 363–364. o.

⁵⁵ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*; Second Phase, International Court of Justice (ICJ), 5 February 1970, 33. bekezdés.

⁵⁶ CHRISTIANI: Why we need erga omnes character for obligations to combat impunity for international crimes? 369. o.

⁵⁷ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)*, Order of 32 January 2020, Request for the indication of provisional measures, 41. bekezdés.

Mindezeket figyelembe véve, a perbeli legitimációt érintő gordiuszi csomó feloldása magában a Rendszabályokban keresendő, amely így rendelkezik: „1. [...] 3. A Rendszabályok végrehajtását a világ összes népének a betegségek nemzetközi terjedésével szembeni védelme érdekében történő egyetemes alkalmazásuk célja vezérli. [...]”⁵⁸

A Rendszabályok 3. cikkének (3) bekezdése rendkívül fontos megállapítást tesz annak kijelentésével, hogy a világ összes népének érdekében áll a betegségek nemzetközi terjedésével szembeni védelem. Ezen megfogalmazás kifejezetten arra enged következtetni, hogy a Rendszabályokban foglalt kötelezettségek *erga omnes partes* kötelezettségek, melyek érvényesítésére bármely tagállam perbeli legitimációval rendelkezik.

5. A tagállamok alapvető kötelezettségei a Rendszabályok alapján

A Rendszabályok meghatározzák az egyezmény alkalmazási körét:

A Rendszabályok célja és alkalmazási köre kiterjed a betegségek nemzetközi terjedésének megakadályozására, az ellene való védekezésre, a terjedés leküzdésére és a közegészségügyi-járványügyi reagálásra a közegészségügyi-járványügyi kockázatokkal arányos és azokra korlátozódó, a nemzetközi forgalmat és kereskedelmet szükségtelenül nem zavaró módon.⁵⁹

Ebből a rendelkezésből látszik, hogy a WHO inti a tagállamokat a határok járványok miatti huzamosabb lezárásától.⁶⁰ A fertőző betegségek elleni küzdelem során kifejezetten figyelembe kell venni a nemzetközi forgalmat és kereskedelmet, így nem élvez abszolút elsőbbséget a népesség életének és egészségének közvetlen védelmét szavatoló járványügyi védelem.

A Rendszabályok olyan kötelezettségeket fektetnek le, amelyek a tagállamok hatékony fellépését hivatottak biztosítani azon fertőző betegségekkel szemben, melyek – a koronavírushoz hasonlóan – rendkívüli pusztítást okozhatnak. Ehhez elengedhetetlen a Rendszabályok tagállamainak szoros együttműködése, melyet a Rendszabályok által kialakított eljárásrend a szakosított szervek segítségével biztosít. A Rendszabályokban fellelhető kötelezettségek közül a (i) szükséges alapkapasitások tagállamokon belüli kialakítása,⁶¹ (ii) bejelentés,⁶² (iii) információmegosztás⁶³ és (iv)

⁵⁸ Rendszabályok, 3. cikk 3. bekezdés.

⁵⁹ Rendszabályok, 2. cikk.

⁶⁰ HABIBI, Roojin et al.: Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak. *The Lancet*, 395. (2020) 10225., 1–3. o.

⁶¹ Rendszabályok, 5. cikk, 13. cikk.

⁶² Rendszabályok, 6. cikk.

⁶³ Rendszabályok, 7. cikk.

a konzultáció⁶⁴ a legfontosabbak a tagállamok koronavírus-világjárvánnyal kapcsolatos felelősségének vizsgálatakor.

a) Alapkapacitások kialakítása

A Rendszabályok megkövetelik a tagállamoktól, hogy alakítsák ki, erősítsék meg és tartsák fenn a képességüket a károkozó események felderítésére és bejelentésre.⁶⁵ Ezen felül a Rendszabályok kifejezetten a járványügyi védelemmel kapcsolatban is tartalmaznak hasonló rendelkezéseket, megkövetelve, hogy a tagállamok: „[a]lakítsák ki és tartsák fenn a képességüket a közegészségügyi-járványügyi kockázatokra és nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetekre történő azonnali és hatékony reagálásra.”⁶⁶

Az ehhez szükséges szempontrendszer a Rendszabályok 1. melléklete tartalmazza, amely felsorolja azon alapkapacitásokat, amelyeket a tagállamoknak a szükséges jogszabályi keretrendszer megteremtésével ki kell alakítaniuk. Ilyen alapkapacitás például a sürgős eseményekre vonatkozó jelentések 48 órán belüli értékelésére vonatkozó képesség vagy a hazai és nemzetközi terjedés megelőzéséhez szükséges ellenintézkedések gyors meghatározására vonatkozó képesség.⁶⁷

Ezen alapkapacitások megvalósítása a legtöbb állam számára jelentős kihívást jelentett. A Rendszabályok nem tesznek különbséget a tagállamok között azok gazdasági teljesítőképességei szerint, így minden tagállamnak azonos minőségben kell megvalósítania az alapkapacitásokat. Ez aránytalanul nehéz feladatot jelenthet azon államok számára, amelyeknek nem állnak rendelkezésre azok a pénzügyi eszközök, amelyek egy fejlett nyugati állam szintjét elérő egészségügyi rendszer kialakításához és működtetéséhez szükségesek, vagy éppen azon bukott államok számára, amelyek egy polgárháború közepette nem képesek megfelelő hangsúlyt fektetni megfelelő járványügyi intézkedésekre.⁶⁸ 2012-re, a Rendszabályok hatálybalépése után 5 évvel a tagállamok mindössze 21 százaléka, azaz 44 állam jelentette a WHO-nak, hogy a Rendszabályoknak megfelelően kialakította a szükséges alapkapacitásokat. A legtöbb tagállam a mai napig nem alakította ki az összes, Rendszabályok által megkövetelt alapkapacitást, az összes tagállamot tekintve átlagosan ezek 64 százaléka valósult meg.⁶⁹ Bár ezen pillérek nagyban hozzájárulnak a járványok felismeréséhez és megakadályozásához, nem nyújtanak teljes védelmet az új, egyelőre ismeretlen vagy visszatérő járványok ellen.

⁶⁴ Rendszabályok, 8. cikk.

⁶⁵ Rendszabályok, 5. cikk (1) bekezdés.

⁶⁶ Rendszabályok, 13. cikk (1) bekezdés.

⁶⁷ Rendszabályok, 1. Melléklet, 6. pont.

⁶⁸ Vö. MACK, Eric: The World Health Organization's New International Health Regulations: Incursion on State Sovereignty and Ill-Fated Response to Global Health Issues. *Chicago Journal of International Law*, 7. (2006) 1., Article 18., 371. o.

⁶⁹ Lásd <https://extranet.who.int/e-spar/#capacity-score> (letöltve: 2021.03.31.).

Kína például jóval a globális átlag felett teljesít, az alapkapacitásainak 93 százalékát kialakította,⁷⁰ mégsem tudott gátat szabni a koronavírus terjedésének. Említésre méltó viszont, hogy Kína alapkapacitás-mutatója éppen a vészhelyzetek felismeréséhez és azokra való gyors reagáláshoz szükséges jogi keretrendszer implementálásában a legalacsonyabb (80%), amely talán a legfontosabb a koronavírushoz hasonló járványok korai felismerésében.⁷¹ Ezzel még mindig jóval az átlag felett helyezkedik el Kína, amely azt mutatja, hogy az alapkapacitások tagállamok általi hiánytalan implementálása sürgős, megkerülhetetlen feladat.

b) Bejelentés, információ megosztás, konzultáció

A Rendszabályok alapján a tagállamoknak bejelentési kötelezettségük áll fenn bizonyos egészségügyi kockázatok azonosítása esetén.⁷²

A Rendszabályok egyik nagy újítása az ISR-hez képest az, hogy a tárgyi hatálya nem csak a fertőző betegségek szűk csoportjára terjed ki. Az ISR csak olyan – bár valóban súlyos, de a fejlett világban egyre ritkábban előforduló – fertőző betegségeket szabályozott, mint a sárga láz vagy a pestis.⁷³ Ezzel ellentétben, a Rendszabályok szerint a tagállamoknak minden olyan eseményt jelenti kell a WHO-nak, amely nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetet (egészségügyi szükséghelyzet) jelenthet. Annak megállapítására, hogy mely esemény jelenthet egészségügyi szükséghelyzetet, a Rendszabályok 2. melléklete ad eligazítást.

A Rendszabályok 2. melléklete alapján a tagállamoknak négy kérdés megválaszolásával kell meghozniuk ezt a döntést: 1. Súlyos-e az esemény közegészségügyi-járványügyi hatása? 2. Szokatlan vagy váratlan-e az esemény? 3. Jelentős-e a nemzetközi terjedés kockázata? 4. Jelentős-e a nemzetközi forgalom vagy kereskedelem megszorításának kockázata?

Amennyiben bármely kérdésre igennel válaszol a tagállam, bejelentési kötelezettsége keletkezik a WHO szakosított szerve, a kapcsolattartó központ felé.⁷⁴

Többen fogalmaztak meg kritikát a bejelentési kötelezettséggel kapcsolatban amiatt, hogy az az egészségügyi szükséghelyzet veszélyének mértékétől függetlenül fennáll.⁷⁵ A bejelentési kötelezettséget tehát nem maga az egészségügyi szükséghelyzet fennállása, hanem annak veszélye is megalapozza. Ez ronthatja a tagállamok jogkövetési hajlandóságát azzal, hogy túl alacsonyra helyezi a bejelentési kötelezettség küszöbét. Egy potenciális világjárvány bejelentésével a kötelezettségüket teljesítő

⁷⁰ Uo.

⁷¹ Uo.

⁷² Rendszabályok, 6. cikk.

⁷³ YOUDE: Mediating Risk through the International Health Regulations... 817. o.

⁷⁴ Rendszabályok, 1. cikk (1) bekezdés.

⁷⁵ MACK: The World Health Organization's New International Health Regulations... 371. o.

tagállamok dollármilliárdoktól eshetnek el rendkívül rövid idő leforgása alatt a befektetési hajlandóság csökkenése és a kieső kereskedelem miatt. Az 1991-es kolerajárvány következményeként Peru gazdasága 700 millió dolláros kiesést szenvedett, míg az 1994-es pestisjárvány 1,7 milliárd dollárt vont el ilyen formában Indiától.⁷⁶

A Rendszabályok szigorú előírásokat tartalmaznak az egészségügyi vészhelyzettel kapcsolatos információk megosztására is:

Amennyiben egy Részes Állam bizonyítékkal rendelkezik olyan váratlan vagy szokatlan közegészségügyi-járványügyi esemény előfordulásáról a felségterületén, függetlenül annak eredetétől vagy forrásától, amely nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetet jelenthet, az EVSZ rendelkezésére bocsátja az összes vonatkozó közegészségügyi-járványügyi információt. Ebben az esetben a 6. cikk előírásait teljeskörűen alkalmazni kell.⁷⁷

Az egészségügyi vészhelyzettel kapcsolatos információk WHO-val való megosztása azért rendkívül fontos, mert a Rendszabályok alapján a WHO főtitkára dönt arról, hogy egy esemény egészségügyi válsághelyzetnek minősül-e.⁷⁸ Mivel fennáll a veszélye, hogy Kína szándékosan hallgatott el rendelkezésére álló információkat, amikor már tudomása volt a koronavírus veszélyeiről, e rendelkezés jelentősége felértékelődik az koronavírussal kapcsolatos államfelelősség vizsgálatakor.⁷⁹ Az információmegosztás kötelezettsége az eseménnyel kapcsolatos összes információ WHO rendelkezésére bocsátását követeli meg, így nem elegendő hiányos vagy hibás információkat közölni, amennyiben az állam rendelkezésére több vagy pontosabb adatok állnak. Így Kína is megsérthette a Rendszabályok 7. cikkét azzal, hogy nem megfelelő információkat közölt kezdetben a koronavírusról.⁸⁰

Szintén a Rendszabályokban szerepelt először azon rendelkezés, amely alapján a WHO az egészségügyi vészhelyzet fennállásának megállapításához nem csak állami szervektől származó információkat vehet figyelembe, hanem független intézményektől származó beszámolókat is vizsgálhat.⁸¹ A WHO ezáltal hatékonyabban juthat hiteles információkhoz, hiszen a tagállamok több alkalommal szegték meg az elmúlt évek során a bejelentési és információmegosztási kötelezettségüket a gazdasági növekedésük maximalizálása végett.⁸²

⁷⁶ YOUDE: Mediating Risk through the International Health Regulations...

⁷⁷ Rendszabályok, 7. cikk.

⁷⁸ Rendszabályok, 12. cikk.

⁷⁹ BRUNNSTROM, David: Pompeo says China still withholding coronavirus information. *Reuters*, 2020.03.25., <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-pompeo/pompeo-says-china-still-withholding-coronavirus-information-idUSKBN21B3IH> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸⁰ VÖ. GERAGHTY, Jim: The Comprehensive Timeline of China's COVID-19 Lies. *Nationalreview.com*, 2020.03.23., <https://www.nationalreview.com/the-morning-jolt/chinas-devastating-lies/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸¹ Rendszabályok, 9. cikk.

⁸² FIDLER–GOSTIN: The New International Health Regulations... 88. o.

III. Értékelés

A Rendszabályok rengeteget fejlődtek az elmúlt 70 év során, és összességében megfelelő keretet biztosítanak a fertőző betegségekkel szembeni fellépéshez. Ennek ellenére arra alkalmatlannak bizonyulnak a Rendszabályok, hogy átfogó választ adjanak a koronavírussal elterjedésével kapcsolatos nemzetközi jogsértések átfogó elbírálására. A Rendszabályok számos, főként eljárási kötelezettséget rónak a tagállamokra, viszont hiányoznak belőlük azon kötelezettségek, amelyek az államfelelősség szempontjából valóban hatékonyra tehetnék azt. Tudniillik a Rendszabályok nem tartalmazznak olyan rendelkezést, amely közvetlenül megtiltaná a koronavírushoz hasonló járványokkal szembeni védintézkedések elmulasztásával járó károkozást. Egy ilyen tartalmú rendelkezés rendkívül fontos lenne annak érdekében, hogy egy, a járványügyi védelem elhanyagolásával kárt okozó államról kimondhassa egy nemzetközi vitarendezési fórum, hogy elmulasztotta megakadályozni a koronavírus világjárvánnyá fejlődését.

BLUTMAN, László*

The Language of Sovereignty and the European Union: Old Dilemmas in New Clothes

In a comprehensive essay Professor Valki has dealt with the extent to which Member States retain their sovereignty in the European Union.¹ Even before Hungary's accession, he analyzed the EU organizational decision-making system, focusing upon seven, salient features. Although he emphasized the complete vagueness of the concept of sovereignty, he came to the conclusion that the EU Member States essentially retained their sovereignty within the integration.²

Since then, sovereignty has become a much-discussed issue in Hungarian literature. Recently, in Hungarian only, two thick volumes of studies have been published that deal with the problem of sovereignty in relation to the European Union.³ Reading these brings some lessons. *(i)* There is no indication that, even in the Hungarian literature, there is a common concept of sovereignty that can be grasped. *(ii)* Someone either begins to analyze sovereignty itself and sinks into an endless conceptual swamp or analyzes the practical consequences of sovereignty, but then sovereignty itself is pushed into the background in favour of more specific concepts (competences, constitutional protection, constitutional control, etc.). *(iii)* In the context of sovereignty, the various elements of the operation of the state can be picked out almost arbitrarily and related to EU cooperation. Anything fits under the umbrella of sovereignty.

Here, I would like to connect in one or two respects to what Professor Valki raised in his studies cited. I will first outline some major fault lines existing between the different approaches.⁴

* BLUTMAN, László Professor of Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Hungary.

¹ VALKI László: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása [Sovereignty of the states acceding to the European Union]. *Európai Tükör*, (1997) 6., 85–91.; see also VALKI László: Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása [Sovereignty of Hungary acceding to the European Union]. *Magyar Tudomány*, (1999) 8., 1000–1007.

² VALKI: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. 91.

³ CHRONOWSKI Nóra (ed.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban* [Sovereignty and statehood in the European Union]. Budapest, 2017.; TAKÁCS Péter (ed.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság* [Sovereignty of state. Ideal and/or reality]. Budapest–Győr, 2015. especially 255–393.

⁴ In the following, only the sovereignty of states will be discussed, although most of the legal theories allow or claim that other entities also possess sovereignty (nation, people, Parliament, monarch, etc.).

I. Some theoretical dilemmas

How we ultimately assess the sovereignty of the Member States in the Union is largely determined by some theoretical assumptions. I briefly outline some important dilemmas that greatly influence the conclusions.

1. Power theory or normative theory?

Among the theories related to sovereignty, the watershed is whether we perceive sovereignty as the state's actual power or ability to act (*power theories*) or as a legal category where the state has the right to decide or act by virtue of its sovereignty (*normative theories*).

Power theories link sovereignty to the actual exercise of power or the ability to exercise actual power.⁵ However, certain specific areas of the exercise of power are not seen as necessary conditions for sovereignty, but only as characteristic areas. This is a relatively flexible idea that reflects the practice well. One variant of the power theories has more constraints than this. It considers certain important areas of the exercise of power to be indispensable features of sovereignty. If the state cannot exercise power in these areas, we cannot even talk about a sovereign state. A substantial core of sovereignty is presumed (certain areas of the exercise of power) that the state cannot give up without losing its sovereignty.

Normative theories do not derive sovereignty from the characteristics or the extent of the *actual* exercise of power by the state (or historically the ruler). Instead, it presupposes the sovereignty of an existing state from the outset. It bases the possible state powers upon the abstract concept of sovereignty, regardless of the degree to which a particular state actually exercises or is able to exercise these powers. In this view, sovereignty becomes the framework or the source of the rights of the state (sovereign rights or competences) for the exercise of power, and thus a legal category.⁶

Public lawyers can work with the normative theories of sovereignty. The same is true for international lawyers, since Hugo Grotius. Grotius was perhaps the first who

⁵ For a typical claim based on power theory, see e.g. AFP News: "61% of the respondents indicating the sovereignty and independence of European countries is compromised by the influence of Internet platforms." (an outcome of a public opinion poll); Brussels, September 6, 2018; source: <https://www.afp.com/en/inside-afp/new-public-opinion-poll-finds-2-out-3-citizens-believe-tech-giants-have-more-power-european-union> (last accessed: 31.03.2021.)

⁶ For a typical claim based on normative theory, see e.g.: "Member states will continue to decide their own corporate tax rates, as is their sovereign right." JONES, Huw: EU proposes common tax rules to close avoidance loopholes. *Reuters News*, 25 October 2016., <https://www.reuters.com/article/idUSL8N1CV3D1> (last accessed: 31.03.2021.).

consistently applied the normative theory of sovereignty.⁷ (All this does not preclude that, due to inconsistent use of terms, claims characteristic of power theories also infiltrate legal analyses of sovereignty). The most characteristic claim of normative theories is that sovereignty is a conceptual element of the state.⁸ Without sovereignty, there is no state, and *vice versa*. In normative theories, sovereign rights (the powers of the state that it has by virtue of its sovereignty) play a key role. The scope of these powers is indefinite; an exhaustive list of them can hardly be given.⁹

2. Normative theories: divisible or indivisible sovereignty?

Another important boundary between the various versions of normative theories is whether sovereignty is considered divisible or indivisible.¹⁰ The question ultimately focuses on whether there can be multiple holders of sovereignty in a specific state territory. In traditional theories, sovereignty is indivisible (and absolute), but this is not easy to maintain in today's world order, which is based on a complex and highly structured system of interdependencies.

This distinction is extremely important for the relationship between the European Union and its Member States when it comes to sovereignty. A theory based on divisible sovereignty might support the proposition that both the Union and a Member State at the same time exercise sovereignty over the territory of this Member State, given the significant state powers conferred on the Union (*dual sovereignty*).¹¹ The idea of dual sovereignty is currently widespread in the EU and the Member States, both in theory and in practical discourse.¹² In contrast, theories based on indivisible sovereignty force a choice: either the Union or the Member State is the bearer of sovereignty.

In the case of divisible or indivisible sovereignty, the basis of the distinction is how the relationship between sovereignty itself and sovereign state powers (sovereign

⁷ GROTIUS, Hugo: *On the Law of War and Peace*. (abridged) (Ed.: Neff, Stephen J.) Cambridge, 2012. 55.

⁸ Cf. VALKI: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. 86–87.

⁹ A group of typical sovereign rights is already outlined by Jean Bodin in his influential work, BODIN, Jean: *Six Books of the Commonwealth*. (abridged) Oxford, 1955. 40–51.

¹⁰ Even Bodin and Grotius were already divided on this issue, see ALLES, Delphine – BADIE, Bertrand: Sovereignism in the International System. *European Review of International Studies*, 3. (2016) 2., 5–19., 6.

¹¹ This is the original Madisonian idea characterizing the emerging American federal system, MADISON, James: [Paper] Thirty-Nine (January 16, 1788). In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *The Federalist*. Indianapolis, 2005. 211. Following this line, constitutional theories concerning federal states are based on divisible, dual sovereignty, see also SCHÜTZE, Robert: Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union. *Politique européenne*, 53. (2016) 3., 28–37., 32–34.

¹² I think of such statements as the following: "...Europe has in the past four years asserted its sovereignty, in the areas of security, defence and strategic autonomy." AFP News: Need For 'New Relationship' Between EU, US: France. *Barron's*, 5 Nov 2020., <https://www.barrons.com/news/need-for-new-transatlantic-relationship-between-eu-us-france-01604567704> (last accessed: 31.03.2021.).

rights) is perceived. Approaches based on divisible sovereignty see sovereign state powers (sovereign rights) as *part of* the sovereignty that will typically be transferable to another actor. Indivisible sovereignty does not allow this. Sovereign state powers are only *consequences or manifestations of*, but not part of, the indivisible sovereignty.

In the case of divisible sovereignty, sovereignty may be transferable (in parts). If state powers are *part of* sovereignty, then the transfer of certain powers to the Union also means a partial transfer of sovereignty. In the case of indivisible sovereignty, sovereignty is non-transferable (at most in its entirety). Thus, for example, the concept of ‘sovereignty transfer’ can basically be linked to a theory based on divisible sovereignty. Theories based on indivisible sovereignty can at most speak of a *transfer of powers*.

The two theories do not use the concept of the infringement of sovereignty in the same sense. (By that, I mean that another state or international organization engages in activities to which only the state would be entitled by virtue of its sovereignty.) There is often a claim in the relationship between the Union and the Member States that the Union has violated the sovereignty of a Member State because it acted *ultra vires*. Approaches based on divisible sovereignty can use the infringement in the literal sense: if the Union exercises a competence that belongs to a Member State, it infringes on its sovereignty because state competences are part of sovereignty. In such a situation, approaches based on indivisible sovereignty can only indirectly imply an infringement of sovereignty. A state competence violated by an *ultra vires* act of the EU is not part of the sovereignty, so this act cannot be seen as direct infringement. At most, it can be said that such an *ultra vires* act *indirectly* infringes on sovereignty because it (unlawfully) restricts the exercise of the sovereign rights of the Member States flowing from it.

3. Does the EU possess sovereignty or not?

Another dilemma is whether the European Union, as an international organization, can possess sovereignty or not. Many believe that the Union itself is a holder of sovereignty, precisely because of the amount of powers conferred on it.¹³ Clearly, behind such a claim is either a version of power theories or the normative theories based on divisible sovereignty. However, this claim is not in line with the general perception of the current international legal order.

Today’s international legal order is a globalized, modern form of the 1648 Westphalian system. The cornerstone of this is the sovereign state.¹⁴ In the Westphalian

¹³ E.g. “We are moving towards fiscal union, a major step forward in the financial capacity and sovereignty of the EU.” EU moving towards fiscal union with pandemic recovery plan – German Finance Minister Olaf Scholz. Reuters News, 12 Oct 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSS8N2AL0AJ> (last accessed: 31.03.2021.).

¹⁴ Cf. STEINBERGER, Helmut: Sovereignty. In BERNHARDT, Rudolph (ed.): *Encyclopaedia of Public International Law*. Vol. IV. Amsterdam, 2000. 512. This is explicitly acknowledged by the Hungarian Constitutional Court, Decision 36/2014. (XII. 18.) AB (The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe) ABH 2014, 1085, para [37].

legal system, international organizations cannot be subjects of sovereignty, only states. Although the Member States often delegate substantial powers to international organizations, thereby limiting their own sovereignty, this will not make the international organization a sovereign entity.¹⁵ Hugo Grotius had already anticipated this feature of the Westphalian legal system: as long as states do not merge into a new state but only form an alliance (“system”, i.e., an international organization), no matter how close, the states that make it up remain the only sovereigns.¹⁶ This is also the case with the European Union,¹⁷ which will remain an international organization without sovereignty until it ceases to exist or becomes a federal state.¹⁸ In accordance with the principles of the Westphalian order, one cannot attribute sovereignty to the European Union.

In today’s international legal order, the transfer of sovereignty can only be interpreted at most between states, not in the direction of international organizations, because they cannot take over sovereignty, they cannot be its holders. That is why it is not worth talking about the transfer of sovereignty, only about the *limitation of sovereignty* carried out by the states concluding international treaties (*self-restriction*).¹⁹ It is the conception of *limited but indivisible state sovereignty* that best fits the Westphalian legal order.

II. Some features of public discourse about sovereignty

Public discourse (e.g. political talk) does not share theoretical subtleties. There are other dilemmas here, but they are related. Some are worth highlighting.

1. Merely using the word ‘sovereignty’ or meaning a concept by it

When referring to sovereignty, it is worth distinguishing between the use of the concept and the mere use of the word. The use of the concept assumes that the word ‘sovereignty’ refers to a conceptual entity that can be defined with some precision by the

¹⁵ Cf. MARTONYI János: Szuverenitás a nemzetközi kapcsolatokban [Sovereignty in international relations]. *Magyar Jog*, (2016) 11., 621–627., 626.

¹⁶ GROTIUS: *On the Law of War and Peace*. 51.

¹⁷ Cf. SÜLYÖK Tamás: A kompozit alkotmányosság időszerű kérdései [Actual questions of composite constitutionality]. In *Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2016. (Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica, 79.) 612.

¹⁸ For a criticism of this binary conception, see e.g. SCHÜTZE: Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union. 29–30.

¹⁹ Cf. the following decision of the Hungarian Constitutional Court: Decision 36/1999. (XI. 26.) AB (spelling of town and settlement names) ABH 1999, 320, point III/1.

user (speaker). Then its use covers a more or less definite notion of sovereignty that is there in the speaker's mind. How do we know the speaker means a concept? Contexts of the text in which a reference to sovereignty appears may indicate this. If the talk points to one or more important, general conceptual elements of sovereignty, it will be a use of the concept. In this case, the appearance of the word 'sovereignty' and its context reveals, to some degree, the content of the concept of sovereignty.

In contrast, the mere use of the word does not presuppose that the speaker means anything specific by the word 'sovereignty'. Linguistics and philosophy of language know the phenomenon when a word has no meaningful function in communication. It is part of the linguistic expression of a thought, but it is not part of the thought itself. The context of the text triggers the use of a specific word through loose associations and the speaker does not attach definite, discernible meaning to it.²⁰ For example, the adjective 'sovereign' is clearly without function when we read about 'sovereign equality of states'. This can be easily replaced by the terms 'equality of states' or 'equality of sovereign states'. At this point, the use of the word can hardly be considered "meaningful."

Another typical case of mere word usage is when we don't mean anything specific by the word, but we still want to convey something indefinite by using it. The word remains conceptually undefined, not knowing what the user means by it, but suggesting some undefined, shapeless idea. In the case of the term 'sovereignty', such a conveyed, indefinite idea could be, for example, *power* or *independence*. In public discourse such kind of suggestion or implication seems to have an acceptable function, especially when the context of the use of the word reveals some, though indefinite, idea behind it. *Gee* and *Young* noted that "the language of sovereignty was often a placeholder for deeper concerns about the erosion of the political power exercisable by domestic political institutions."²¹

It is worth distinguishing the following four basic forms of the use of the word 'sovereignty': (i) one predicates something of sovereignty (e.g. "sovereignty is indivisible"); (ii) one refers to certain general features of sovereignty in other ways (e.g., in a possessive phrase: "the concept of the state presupposes the indivisibility of sovereignty"); (iii) one refers to certain relationships of sovereignty (e.g. "I consider sovereignty and the right to self-sufficiency to be the same"); (iv) one predicates the sovereignty of something, or sovereignty becomes property of some other entity (e.g. the term 'sovereign state' or the claim that "X State is sovereign"). The first three uses of the word likely embrace some concept of sovereignty. The fourth case is more

²⁰ There are those who call this phenomenon "gabbling". RYLE, Gilbert: *Collected Papers*. Volume Two. Abingdon, 2009. 42.; or "semantic anemia". BLACK, Max: *The Labyrinth of Language*. New York, 1968. 123.

²¹ GEE, Graham – YOUNG, Alison L.: Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common Law. *European Public Law*, (2016) 1., 131–147., 131.

tolerant of making conclusions based on an obscure notion of sovereignty, that is, the *facile use of the word* may often occur here.

2. Constative or performative use of the word 'sovereignty'

Language can be used not only for description but also for other functions (*John L. Austin*). With a word or statement, we do not always just mark or describe some part of reality; its use can also have a performative function. By using the word, someone is only acting and not wanting to expand our knowledge about reality concerning sovereignty (*performative use*).²²

For example, we could recently read a statement from the UK Prime Minister's Office, that "if the EU does not respect the sovereignty of the UK we will leave on Australian terms" (Brexit trade negotiations).²³ By referring to sovereignty, the statement did not intend to contribute to the clarification of the concept, but the communicator acted: the UK rejected the EU's negotiating position at the time.

There is a typical form of the performative use of the word 'sovereignty'. In the theoretical and practical talk, sovereignty is often contrasted, in its undefined form, with something that is denied or opposed. Sovereignty is a kind of counterpoint (*negative use of the word*). The user does not want to describe sovereignty but uses it to express rejection of the behaviour or aspirations of another actor.

It can be observed that by referring to sovereignty, states articulate a claim to something (usually to an independent decision or action or position),²⁴ or just reject the claim of other actors (usually to intervene),²⁵ or recognize or reject the claims of other actors against third parties.²⁶ Of course, in the performative function, the word must also convey some (indefinite) meaning. Any word cannot be used for the purpose of a particular action.

²² AUSTIN, John L.: *How to Do Things with Words*. Cambridge, MA, 1975. 6. Austin's system of speech acts was thoroughly revised by Searle, see e.g. SEARLE, John R.: *Expression and Meaning*. Cambridge, 1979. especially 1–29.

²³ BACZYNSKA, Gabriela: It may already be too late for Brexit trade deal – EU official. *Reuters News*, 16 Nov 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSKBN27W113> (last accessed: 31.03.2021.).

²⁴ E.g. HAMAIDE, Sybille de La – TROMPIZ, Gus: France bids to regain 'food sovereignty' with plan to boost protein crops. *Reuters News*, 1 Dec 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSKBN28B5I6> (last accessed: 31.03.2021.).

²⁵ E.g. "You should not interfere in the internal affairs of a sovereign state. And we recommend that everyone deal with their own problems..." (Spokeswoman Maria Zakharova): Reaction to jailing of Kremlin critic Navalny. *Reuters News*, 2 Febr 2021., <https://www.reuters.com/article/idUSKBN2A22R2> (last accessed: 31.03.2021.).

²⁶ E.g. "We are completely in solidarity with Greece and Cyprus to defend and protect their sovereign rights" (Charles Michel referring to tensions between Turkey and Greece and Cyprus): EU's Michel: 'we want more stability in Eastern Mediterranean'. *Reuters News*, 1 Oct 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSKBN26M67M> (last accessed: 31.03.2021.).

The word ‘sovereignty’ also suggests something in performative use. What it suggests is revealed from the text (e.g. independence²⁷ or equality²⁸ or power to act or decide²⁹).

III. The language of sovereignty against deepening the European integration

I see three typical situations where the reference to sovereignty plays a role in the relationship between the European Union and the Member States.³⁰ (i) As for the theoretical level, many studies aim to examine EU Member State sovereignty as it stands. Most of these reach such conclusion that the sovereignty of Member States is gradually diminishing (or even slowly disappearing) within the European integration and seek to present and analyze the processes and factors that lead to this. Here we typically come across the employment of power theory or a variant of normative theories based on divisible sovereignty. (ii) On both theoretical and practical levels, we often encounter the incidental use of the word. Here, the reference to sovereignty is only ancillary, outside the focus of the message; it has no definable function and content (*facial use of the word*). In this way, they refer to sovereignty in general in disputes over competences between the Union and the Member States. (iii) There is a clear trend (primarily in public discourse) where sovereignty serves as a counterpoint to EU actions. These actions are contrasted with the sovereignty of the Member States, and criticisms of the Union are based in part on sovereignty. In general, too, this is a facial and negative use of the word ‘sovereignty’.³¹

However, an intellectual trend has emerged, of which sovereignty is one of the central concepts, and is related to the situation described in (iii) above. Relying on

²⁷ E.g. “We will not trade away our sovereignty in EU deal”. Senior UK minister Gove: We will not trade away our sovereignty in EU deal. *Reuters News*, 27 Febr 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSKCN20L1F1> (last accessed: 31.03.2021.).

²⁸ E.g. “Prime Minister Boris Johnson’s government sees no point in talking with the European Union on a Brexit trade deal until the bloc starts to treat Britain as a sovereign state...” (Nadhim Zahawi). Brexit in limbo: UK says there is no point talking until EU gets serious. *Reuters News*, 20 Oct 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSS8N2GJ05E> (last accessed: 31.03.2021.).

²⁹ E.g. “only a ‘really sovereign state’, like Britain, can address the economic crisis the pandemic has provoked” (Senator Gianluigi Paragon’s statement). AMANTE, Angelo: Italexit! Popular senator launches party to take Italy out of EU. *Reuters News*, 21 July 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSKCN24M1N8> (last accessed: 31.03.2021.).

³⁰ The EU law itself typically avoids the language of sovereignty. MILLET, François-Xavier: *Fédéralisme européen et identité nationale: la voie du constitutionnalisme. Politique européenne*, (2016) 3., 60–84., 64. Nowhere in the founding treaties (TEU and TFEU) is there any general reference to the sovereignty of the Member States.

³¹ E.g. “Poland wants the long-term pact to be adopted as soon as possible... but this cannot be done at the expense of the sovereignty of the member states.” (Poland’s Deputy Foreign Minister Szymon Szynkowski). Gocłowski, Marcin – FLORKIEWICZ, Paweł: Poland expects concessions after it vetoed EU budget. *Reuters News*, 17 Nov 2020., <https://www.reuters.com/article/idUSKBN27X0ME> (last accessed: 31.03.2021.).

sovereignty, it criticizes the operation of the Union, especially on issues where it considers the degree of integration to be too excessive. This trend is *sovereignism*. Here, the reference to sovereignty already appears as part of a comprehensive system of arguments. Nevertheless, the use of the word ‘sovereignty’ here is also characterized by facial and negative use, especially in public discourse.

1. Sovereignism versus unionism

Sovereignism is one of the ideological currents that embodies a competing approach to the activities and future of the Union.³² The pro-integration views, which are sharply opposed to sovereignism, have already been given a number of summary names. Perhaps the most appropriate is *unionism*. Both sovereignism and unionism have political, economic, and cultural implications and roots in social sciences as well.³³ Behind both trends are elaborate systems of argument. The tension between the two can be seen not only in the political sphere or in the media, but also in the EU legislative activities and in theoretical writings.³⁴

Sovereignism emphasizes the sovereignty of the Member States and underpins any criticism of the Union. It does not fail to emphasize that the master of the Treaties remains the ensemble of Member States as contracting parties and that the Union is not a federal state but a cooperation of sovereign states. The sovereignty of the Member States does not allow the extension of EU competences beyond a certain point. Concerning EU law in general sovereignism operates in three battlefields. (i) It regularly disputes the validity of those acts or decisions of the Union that prove painful, detrimental, or disadvantageous for a state or some of the states and invokes either the protection of sovereignty or national identity. (ii) In general, it criticizes the Union for gradually extending the limits of the competences conferred on it by the Member States. (iii) It disputes that EU law would prevail over the constitution of a Member State which incarnates state sovereignty.

³² Sovereignism (or sovereigntism) is a broad, global intellectual trend whose primary feature is opposition to globalization (whatever that may mean in specific cases) and the defense of state sovereignty, see ALLES-BADIE: Sovereigntism in the International System. 12., 18. or RESNICK, Judith: Law as affiliation: “Foreign” law, democratic federalism, and the sovereigntism of the nation-state. *International Journal of Constitutional Law*, 6. (2008) 1., 33–66., 35. I am referring to sovereignism here in a European context, and by this I mean the trend that seeks to protect the individual EU Member States, their sovereignty and culture, against the Union, and against the further deepening of EU integration.

³³ For these dimensions, see MUELLER, Sean – HEIDELBERGER, Anja: Should we stay or should we join? 30 years of Sovereignism and direct democracy in Switzerland. *European Politics and Society*, (2020) 2., 182–201., 186–188.

³⁴ Cf. MÉNY, Yves: L’Union européenne et le fédéralisme. Impossible ou inévitable? *Politique européenne*, (2016) 3., 8–13., especially 11–12.

The *pro-integration, unionist approach* considers the deepening of cooperation and more uniform or harmonized regulation to be a value in itself. It is based on the vision of an “ever closer union” [Article 1(2) TEU] and supports that the Union makes full use of its competences in order to achieve its objectives, by reducing the decision-making powers of the Member States (in the field of shared competences). Deepening cooperation can ensure that the Union remains competitive on the world market and prevents open conflicts between the Member States. This approach doesn’t think of the impermissible and covert extension of EU competences. The Union only makes use of the powers conferred on it by the Member States, and that can really go a long way. However, the Council, where the interests of the Member States may prevail, can prevent any legislation, so the EU legislation reflects the interests of at least the vast majority of Member States. And Member States must also take on the occasional disadvantages if they enjoy the benefits of EU membership.

As the focus is on deepening integration, sovereignty has no important role in unionism. It likes to make the EU look in a way that in the integration the sovereignty of the Member States is actually extended and fulfilled, as cooperation and joint action increase the Member States’ capacities globally in political, economic, and other terms.³⁵ The theory of sovereignty characteristic of unionism is a form of power theories. However, unionism is not opposed to the normative theories of sovereignty either. Using normative theory, unionism thinks that the Member States have gradually transferred substantial parts of their sovereignty to the Union or limited their sovereignty by partially transferring state competences. And the Union must use the transferred powers fully to achieve common integration goals.

Sovereignism, therefore, calls into question the EU’s exercise of powers in certain areas of integration and seeks to protect the constitutions of the Member States from EU legislation or other legal acts.³⁶ These aspirations of sovereignism typically appear in public policy, in the programs of political parties, in the decisions of the constitutional courts of some Member States, and in theoretical writings. Sovereignism, relying on the sovereignty of the Member States, has essentially become a receptacle for

³⁵ This peculiarity of the sovereignty of EU Member States, that is, a kind of concentration of the state competences in the hands of the Union, encourages theorists to make complex conceptual constructs about *shared or dual sovereignty*, e.g. WALLACE, William: The Sharing of Sovereignty: the European Paradox. *Political Studies*, (1999) 3., 503–521. It is worth mentioning the theory of “pooled sovereignty”, e.g. PETERSON, John: The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability. *Political Studies*, (1997) 3., 559–578.; BRACK, Nathalie et al.: Sovereignty conflicts in the European Union. *Les Cahiers du Cevipol*, (2019) 4., 3–30. or see Vörös’ concept of “double-roofed sovereignty” maintaining the separate sovereignty of the Union; see Vörös Imre: A szuverenitás-felfogás változásai az európai integráció sodrában [Changes in perceptions of sovereignty in the flow of European integration]. In NOCHTA Tibor et al. (eds): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2013. 609–615., 614.

³⁶ Cf. STUMPF, István: Sovereignty, Constitutional Identity and European Law. *Hungarian Review*, (2020) 2., section 3.

aspirations to criticize the Union in some way. This is obvious because any criticism based on sovereignty can get a firmer background.³⁷

However, sovereigntism is confronted with a central problem of sovereignty that requires a theoretical answer but for which it has not yet been found. What is the point at which an EU Member State loses its sovereignty, that is, it ceases to exist as a sovereign state in the European Union.

2. The point where sovereignty is lost

The problem is not imminent, but such development may as well occur in the future. Even within sovereigntism, it is an exaggerated view that the EU Member States have *already* lost their sovereignty. This cannot be maintained on the basis of normative theories. At most the application of power theory can lead to such a conclusion. Today, the characteristic conclusion in the sovereigntist approach is either that the Union violates the sovereignty of a Member State by acting *ultra vires* in a specific issue or that the Union inadmissibly extends its powers at the expense of the Member State sovereignty (as a general fear). Nevertheless, some answer needs to be found as to whether there are any limits to the voluntary transfer of competences to the Union by the Member States.

(1) Power theories link the loss of sovereignty to the degree of concentration of original state competences in the hands of the Union (quantitative approach). At one point of the process of concentration, the Union's competences will take precedence over those of the Member States and they will lose their sovereignty unnoticed. Their options for action and decision are so narrowed that they can no longer be considered sovereign. However, it is completely uncertain when and in what form this would occur.

(2) Normative theories based on divisible sovereignty assume that the sovereignty of the Member States and that of the Union coexist after the states gradually transfer some substantial parts of their sovereignty to the Union (*sovereignty transfer*). These theories have the following dilemma: how much and what kind of power can be transferred to the European Union, after which the "remaining sovereignty" of a Member State can still be called sovereignty. This is not just a question of quantity, but also of whether there are competences as parts of the sovereignty that a Member State cannot

³⁷ It must be noted, that sovereigntism has recently found a new foothold in the European Union. This is *national identity* [Article 4(2) TEU]. Sovereignty is seen by most as part of national identity; e.g. STUMPF: Sovereignty, Constitutional Identity and European Law. section 3. At the same time, a new trend has emerged that contrasts national identity with sovereignty and seeks to push the latter into the background, MILLET: *Fédéralisme européen et identité nationale...* 67. Some authors attack sovereigntism precisely through the notion of sovereignty, insofar as sovereignty is a rigorous, conservative concept, and part of a vanished world order, see RENSMANN, Lars: National Sovereigntism and Global Constitutionalism: An Adornian Cosmopolitan Critique. *Critical Horizons*, (2016) 1., 24–39., 24–25.

transfer to the Union without losing its sovereignty (qualitative approach).⁽³⁾ Normative theories based on indivisible sovereignty also face a similar problem, they have to answer similar questions, but these questions are worded differently (for example, they cannot talk about sovereignty transfer, only about the transfer of competences). Here, the question would be, for example, whether the transfer of competences has limits arising from the indivisible sovereignty of the Member States.

There is no such limit for pure normative theories based on indivisible sovereignty. If all the state powers were assumed by another international actor (e.g. another state), the sovereignty and statehood of this state could theoretically be maintained, though in an extremely limited sense. (In international law, this is the case with a state occupied by an occupying power.) The only condition is that this is not a final legal status (*open conferral of powers*).³⁸ In the case of the Union, this means that the transferred powers can be revoked, that is, the Member State has the right to leave the organization.

Pragmatic theories would hardly adopt such a solution. The transfer of competences has a threshold beyond which the sovereignty of the state is lost. The constitution of the state has some substantive core consisting of state competences (a range of non-transferable competences) that cannot be transferred without loss of sovereignty (*limited conferral of powers*). The dilemma is how much and what competences can be conferred to the Union, while at the same time maintaining the sovereign statehood of the Member States.³⁹

At the same time, these theories, using the organizing principles of the current international legal order as an aid, can provide a general answer as to when an EU Member State would lose its sovereignty. This would occur when the Union itself becomes a state possessing sovereignty (a federal state). The sovereignty of the Member States would thus be lost because the Union and the Member States could not have sovereignty in parallel.

The transfer of indivisible sovereignty (i.e. the formation of a European federal state) can take place in a single legal act. The constitutional history of the federal states can provide examples of this. In the case of the European Union, however, this leads to the realm of speculation, so it is not worth dealing with it here.

A much more interesting question is whether the European Union can transform unnoticed into a federal state (*stealthy federalism*). In other words, can the (indivisible) sovereignty of the Member States be transferred to the Union after a long, uncertain period of a gradual, imperceptible process, at the end of which the transfer will be declared complete?⁴⁰

Normative theories based on divisible sovereignty easily allow this possibility. In their view, the Union already has sovereignty in parallel with Member State

³⁸ Cf. VALKI: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. 86.

³⁹ See also BLUTMAN, László: *Non-Transferable Competences of EU Member States: context and conceptions*. (publication pending).

⁴⁰ The possible European federalization is considered a long process by e.g. DELLEDONNE, Giacomo – MARTINICO, Giuseppe: Introduction. *Le fédéralisme européen. Politique européenne*, (2016) 3., 14–27., 15.

sovereignty. It is, to a considerable extent, a matter of discretion as to when to consider the EU a genuine federal state due to the powers (and the amount of sovereignty) conferred on it by the Member States. These theories do not presuppose any definite beginning of the EU statehood. This future and imagined European statehood (i.e. the possession of a sufficient amount of sovereignty) can set in even unnoticed.⁴¹

In contrast, normative theories based on indivisible sovereignty are better suited to linking the transfer of sovereignty to formal criteria or a given point in the developments. It might be obvious that the transfer of the indivisible sovereignty of the Member States to the Union can be inferred from the development of the characteristics of an imagined European federal state. It is a question of whether a federal state has such essential characteristics from which the transfer of sovereignty can be inferred.

3. European federalism: just around the corner or beyond the horizon?

In the current world order, federal states have many, different characteristics, and in our case, the usual criteria of statehood in international law (*Montevideo standard*) cannot be used. There are three reasons for this. On the one hand, although these criteria are necessary conditions, they are not always sufficient conditions for an entity to be a sovereign state in today's international legal order. Second, the application of the Montevideo standard leads to circular reasoning because the ultimate criterion of statehood is sovereignty (that is, government and the capacity to enter into relations with the other states). The standard for the transfer of sovereignty cannot thus be the formation of the state, but *vice versa*. Third, the emergence of statehood depends heavily on the reactions of the international community of states. It is not possible to set up a system of objective criteria from the outset.

The question must therefore be asked what signs there are or may be of the formation of a European federal state. Here, too, necessary and sufficient conditions cannot be given. At the same time, it is possible to outline the characteristics of a future European federal state, the occurrence of which may indicate a transfer of sovereignty. It is impossible, however, to specify a clear threshold.

A strong variant of unionism is already thinking in European federalism (the vision of the "United States of Europe" as a possible European federal state). No doubt, federalist ideas have evidently contributed to the creation of the European Union.⁴² On the other hand, the sovereignist approaches identify themselves against

⁴¹ This is not to say, that the establishment of a European federal state would be without criteria even under these views. But these criteria are much more uncertain and much less formal here. European federalist views (in the context of either power theories or normative theories) commonly use the idea of divisible, dual sovereignty.

⁴² BURGESS, Michael: Federalism and Building the European Union. *Publius*, 26. (1996) 4., 1–15., 1.

any European federalism. It seems, however, that European federalism in a legal sense cannot be anticipated in a reasonably short time.

It is clear this time that there is no room for federalism in the current system of the founding treaties of the European Union. This claim is difficult to substantiate. The federal state has no accepted common characteristics. There are many definitions and many different views. Lots of authors simply conclude that the European Union is some kind of *sui generis* formation to which general rules of federalism cannot be applied.⁴³ Nevertheless, it is worth trying to establish – from a legal point of view – a list of the characteristics of a possible future European federal state and compare them with the current competences and features of the Union.⁴⁴ These characteristics – which are neither necessary nor sufficient conditions taken one-by-one for a federal state – can be comfortably illustrated in a table.⁴⁵

twelve characteristics of a possible European federal state projected onto the actual structure of the Union	current competences and relevant features of the Union
the TEU and TFEU would be constitutionalized and the competence to amend the Treaties would generally be transferred to the Parliament and Council	the TEU and TFEU are genuine international treaties lacking many features of a constitution; limited power of the Council to unanimously amend some treaty provisions
direct effect and primacy of EU law in the Member States' legal systems	acknowledged in the EU, but the relationship of the EU law and Member States' constitutions is disputed
the European Parliament (elected by the people) would be the supreme legislature, while the Council, representing the interests of the Member States, would lose its legislative powers or become a kind of upper house of the legislature	the Parliament is elected by the people but has only limited legislative powers shared with the Council

⁴³ There are at least three frameworks of interpretation in assessing the developments in the EU: (i) the EU as an international organization (the perspective of international law); (ii) the EU as a future federal state (the perspective of federalism); (iii) the *sui generis* approach; see e.g. PEECE, A. A.: The European Economic Community International Organisation or Federal State? *The University of Queensland Law Journal*, 14. (1985) 1., 78–93.; SCHÜTZE: Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union. 34–36.; SINDJANSKI, Dusan: The Federal Approach to the European Union or the Quest for an Unprecedented European Federalism. *Notre Europe Research and Policy Paper*, (2001) 14., 1–3.; source: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/etud14-en-1.pdf> (last accessed: 31.03.2021.).

⁴⁴ I relied primarily on the following sources when selecting the listed features of a possible European federal state projected onto the current legal system of the Union: VALKI: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. 88–91.; PEECE: The European Economic Community... especially 86–92. (identifying seven essential features of a federal state); PALERMO, Francesco – KÖSSLER, Karl: *Comparative Federalism*. Oxford–Portland, 2017. 39.; LAW, John: How Can We Define Federalism? *Perspectives on Federalism*, (2013) 3., 90–96.; SINDJANSKI: The Federal Approach to the European Union... especially 14–55.

⁴⁵ Palermo and Kössler are of the opinion that the *necessary conditions* can be defined, but the *sufficient conditions* cannot be listed, PALERMO–KÖSSLER: *Comparative Federalism*. 39.

the EU Head of State and foreign minister functions would appear	the Union has no Head of State, but the post of High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the European External Action Service is established
the Court of Justice of the EU (CJEU) could invalidate or quash Member States' legislation	the CJEU has no such power
the CJEU would become a forum for ordinary appeals against certain decisions of national courts	the CJEU has no such power
the Union could on its own levy and collect taxes in the Member States (direct taxation)	the EU has no such power
a federal system of public administration under the Commission's direct control would operate in the Member States	no such system operates in the Member States
a common army	no common army (although Eurocorps is established in 1992)
the use of common currency and the establishment of a European central bank	characteristics of the Eurozone
establishment of EU nationality	only citizenship of the Union is established, which is not similar to nationality
federal competences of criminal law enforcement would develop (federal crimes, federal law enforcement agencies, prosecution, criminal courts, and penitentiaries)	a group of harmonized substantive criminal rules; European Public Prosecutor's Office headed by the Public Prosecutor is established

There is no denying that the germs of federal developments can be seen in the current structure of the EU and that some federal elements definitely appeared. Since the entry into force of the Amsterdam Treaty, the Union has increasingly exercised the powers conferred on it. Many believe that developments in the EU can best be interpreted by the paradigm of federalism.⁴⁶ In theory, however, there are a number of characteristics of a federal state for which there is currently no actual or possible EU competence. (On the contrary, since its creation, the Union has always had to face the fears that both its legal system and organizational operation are becoming too fragmented.) Although the EU competences are capable of opening the way for stronger federal trends, under the current provisions of the founding treaties, there is little likelihood of a stealthy federal transformation of the Union.⁴⁷ However, the questions of federalisation of the Union remain at the focal point of the conflicts between sovereigntism and unionism.

⁴⁶ See e.g. FOSSUM, John E.: European federalism: Pitfalls and possibilities. *European Law Journal*, (2017) 5., 361–379.; SCHÜTZE: Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union. 34–36.

⁴⁷ A European federation is not likely to materialise in the foreseeable future, PALERMO-KÖSSLER: *Comparative Federalism*. 62.

***Sine delicto* nemzetközi felelősség?**

1. Talán megengedhető e tanulmányt személyes emlékekkel indítani: Valki Lacival 1963 őszén találkoztam először Szegeden, az Országos Diákköri Konferencián, ahol a nemzetközi jogi szekcióban Búza László akadémikus elnöklete alatt mutattuk be dolgozatainkat. Akkori témám az „állam nemzetközi jogi felelőssége” volt, ezzel tettem meg első botladozó lépéseimet a nemzetközi jog bonyolult világában.

Tanulmányom témájának előtérbe kerülése az 1960-as évekre tehető, a határon átlépő hatások és azok káros következményei ettől kezdve váltak megoldandó problémává a nemzetközi kapcsolatokban. Nemzetközi szerződések jöttek létre e tárgyban, diplomáciai konferenciákon erre vonatkozó javaslatokat terjesztettek be, sőt 1978-ban elindult a terület kodifikációja. A dolog természete szerint e történések kiváltották a nemzetközi jog tudományának élénk érdeklődését is.

Az említett kodifikáció különös kimenetele ellenére a téma aktualitása nem szűnt meg, sőt az is lehetséges, hogy alakulásából általános tanulságokat vonjunk le a nemzetközi jog fejlődésére.

A téma mélyreható bemutatásának és elemzésének követelménye nyilvánvalóan beleütközne a *nemo ultra posse tenetur* maximájába, ezért a tanulmányban először megjelenésének, előtérbe kerülésének okait vázolom, ezt követi a terminológiai tisztázás, majd e „különös” felelősség természetének és paramétereinek meghatározása. Ezután kell vizsgálni azt, hogy része-e a nemzetközi jog *de iure condito* szabályainak, azaz vannak-e ilyen tárgyú nemzetközi szerződések, és kialakultak-e erre vonatkozó normák az általános nemzetközi jogban. Végül tisztázni kell jogi helyzetét a mai nemzetközi jogban, továbbá azt is, hogy több évtizedes története milyen tanulságokkal szolgálhat.

2. A *sine delicto* felelősség felmerülése alapvetően két okra vezethető vissza: a nemzetközi jog nem, vagy nem kielégítően szabályozza a technikai fejlődésben rejlő, határokat átlépő káros hatásokat (a), továbbá mely utóbbi egyben egyike a kialakulóban levő nemzetközi környezetvédelmi jognak (b).

(a) A belső jogban már régóta ismert a „veszélyes üzemi felelősség” mint a kártérítési felelősség egyik speciális esete.¹ A nemzetközi jog és a belső jog azonos fejlődő

* BRUHÁCS János professor emeritus, PTE ÁJK.

¹ Lásd a magyar Ptk. 6:535. §-t, ami lényegében megegyezik az 1959. évi Ptk. 345. §-val. Több nemzeti jogrendszer szabályozásának áttekintését lásd HORBACH, N. L. J. T.: *Liability versus Responsibility under International Law*. Boxmeer, 1996. 111–178. o.

désének feltételezéséből kiindulva kézenfekvőnek tűnt e jogintézmény *receptiójának* felvetése az ún. „általános jogelvek” alapján.² E felvetés egybeesett a nemzetközi felelősség koncepciójában bekövetkezett mélyreható *változással*: a külföldiek személyében vagy vagyonában okozott károk miatti felelősség tradicionális felfogásának helyébe az általános felelősség lépett, amit a primer normák megsértéséből keletkező jogviszonyokat szabályozó, a felelős és a sértett állam jogait és kötelezettségeit meghatározó *szekunder* normákkal azonosítottak. Ez utóbbiak kodifikációja során merült fel az a kérdés, hogy a veszélyes üzemi felelősség analógiájára kialakult vagy kialakulóban levő nemzetközi felelősségnek e rendszerben hol lehet a helye.

Bár a Nemzetközi Jogi Bizottság (továbbiakban: NJB) által újraindított kodifikációt megelőzően korábban is felmerült e speciális alakzat,³ az NJB – további megkülönböztetést alkalmazva – megállapította, hogy létezik egyrészt a nemzetközi jogsértés miatti felelősség, másrészt a *jogszerű magatartások esetleges káros eredményei* miatti felelősség. Ezenkívül hangsúlyozta azt is, hogy csak a jogi nyelv „szegénysége” miatt nevezzük mindkettőt felelősségnek.⁴ A 2001. évi végleges jelentés kevésbé kategorikus: lehetségesnek tartja azt, hogy az államoknak jóvá kell tenni egy – nemzetközi jog által nem tiltott – magatartás káros következményeit, de azt a külföldi tulajdont érintő intézkedések példájával más dimenzióba helyezi.⁵ A jogszerű magatartások káros eredményei miatti felelősség helyzetéről, amit *sine delicto* felelősségnek nevezhetünk, csak a kodifikáció eredménye és a nemzetközi gyakorlat ismeretében alkothatunk véleményt.

(b) Az 1960-as évek a *nemzetközi környezetvédelmi jog* kibontakozásának korszaka is, mely folyamat először az 1972. évi, Stockholmban tartott első világkonferenciával kulminált. Az ott elfogadott *deklaráció 21. elve*⁶ témánk szempontjából különösen releváns, ezért érdemes részletesebben elemezni.

A 21. elv kimondja: „Az államok szuverén joga területük természeti erőforrásainak kiaknázása, és felelősek azért (*State have... the responsibility to ensure* / a francia szövegben: *ils ont le devoir de faire en sorte que*), hogy a joghatóságuk vagy ellenőrzésük alatt folytatott tevékenységek ne okozzanak kárt más államokban vagy nemzeti joghatóság alatt nem álló térségekben.” E formula elemei közül különösen a következők érdemelnek figyelmet:

² Pélsául GOLDIE, L. F. E.: Liability for Damage and the Progressive Development of International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 14. (1965) 1189–1264. o.; JENKS, C. W.: Liability for Ultra-hazardous Activities. *RCADI*, 117. (1966) 99–200. o.; KELSON, J. M.: State Responsibility and the Abnormally Dangerous Activity. *HILJ*, (1972) 187–244. o.

³ Lásd AMADOR, Garcia: 5. jelentés. *YILC*, 2. (1960) 50. és köv. o.; az albizottság 1963. évi jelentése [*YILC*, 2. (1963) 227. o.].

⁴ *ACDI*, 2. (1973) 2^a partie.

⁵ AGDO, Supplément no 10, A/56/10, 63. o. 49/2.

⁶ További dokumentumok is megismétlik, vagy hivatkoznak rá, így az 1992-ben, Rióban elfogadott Környezet és fejlődés nyilatkozat 12. elv; az 1982. évi tengerjogi egyezmény 193. és 194. cikke, tehát értelmezése *mutatis mutandis* a többi dokumentumra is kiterjeszthető.

– A formula első fele vitathatatlan nemzetközi jogi norma: a természeti erőforrások kiaknázásának szuverén joga a területi felségjog korolláriuma. Ebben a vonatkozásban csak az vitatott, hogy az ezek kiaknázásban részt vevő külföldi magánszemélyek tulajdonának államosítása vagy más jogcímen történő elvétele milyen jogi következményekkel járhat.

– A formula *iunctimot* létesít a szuverén jogok gyakorlása és az ebből eredő károk miatti felelősség között, amely ugyan következhetne a szuverenitás viszony-jellegéből,⁷ de e feltételezésnek ellentmond az, hogy az 1970. évi baráti kapcsolatok és együttműködés elveiről szóló deklaráció *travaux préparatoires*-ja szerint a többség elvetette e korollárium beépítését a szuverén egyenlőség tartalmába.⁸

– Az első megállapítástól függetlenül létezik egy általános nemzetközi jogi norma,⁹ amit szokás *sic utere tuo ut alienum non laedas* maximaként jelölni, bár jogalapja, terjedelme és természete ambivalens.

– Témánk szempontjából különösen fontos annak kiemelése, hogy *prima facie* a felelősség jogszerű magatartással okozott kár miatt keletkezik, minden a szuverén jog gyakorlásának következménye. Ezt az értelmezést azonban egyrészt kizárja a 21. elv – fentebb idézett – francia szövege, másrészt ellentmond a konferencia dokumentumának is, amelyből egyértelműen kitűnik e feltételezés elvetése, illetve a *prevenció* elve melletti döntés: a szuverén államot jogai gyakorlása során az a kötelezettség terheli, hogy köteles megelőzni, csökkenteni határon túli károk bekövetkezését.

– További kérdés a prevenciós kötelezettség jogi természetének meghatározása. Ha *eredménykötelezettségként* értelmeznénk vagy *eseménymegelőzési kötelezettségként*¹⁰ akkor az állam felelős lenne az eredmény elmaradásáért, azaz a kár bekövetkezéséért, vagyis a kár *eo ipso* jogsértésnek minősülne. E következtetés ellen szól az, hogy így eltűnne a károkozó magatartás és a kár közötti okozati összefüggés, mert a tényleges károkozó általában magánszemély, a prevenció pedig az állami szervekre hárul, amelyeknek mulasztásai nem közvetlen forrásai a határt átlépő hatásoknak. Az általános felfogás alapján a megelőzési kötelezettség elvárható gondosságot (*due diligence*) követel meg. Ezt az értelmezést támasztja alá a stockholmi deklaráció kifejezett utalása az „elvárható gondosságra” (25. elv), bár ez utóbbi – a fejlődő országok speciális helyzetére tekintettel – *diligentia quam in suis*-t jelent, amellyel szemben a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék első tanácsadó véleménye az általánosságban elvárható gondosság mellett foglal állást.¹¹

⁷ A *Palmas*-ügyben hozott ítélet *dictuma* szerint (UNRIAA, II 839. o.).

⁸ ONU, *Annuaire juridique* 1967.

⁹ Lásd a *Trail Smelter*-ügyben hozott ítéletet (UNRIAA, II. 1906. o.), a Nemzetközi Bíróságnak a *Korfu*-szoros-ügyben hozott ítéletét (ICJ Rep. 1949, 22. o.) és a nukleáris fegyverek legalitásáról szóló tanácsadó véleményét (CIJ Rec. 1996, 29. bekezdés).

¹⁰ Meghatározását lásd az NJB 1980. évi ideiglenes felelősségi tervezete 21. és 23. cikkeiben [ACDI, 2. (1980) 2^e partie, 31. o.].

¹¹ ITLOS, Rep. 2011.

– Érdeemes megemlíteni azt, hogy a 21. elv nem köti össze a határon túli károk megelőzésének kötelezettségét az ezt kiváltó *veszélyes vagy különösen veszélyes tevékenységekkel*. Aligha kétséges az, hogy az esetek többségében ilyen tevékenységekről van szó, amit jelez az ilyen tárgyú szerződések léte¹² vagy az NJB 2001. évi tervezete a veszélyes tevékenységekből eredő határon túli sérelem megelőzéséről. E megszorító értelmezés ellen komoly érvek szólhatnak: a *Colorado Salinity*-ügyben a vízhozam csökkenése idézte elő a folyó vize sótartalmának növekedését,¹³ a folyószabályozás és az erdőirtás növelheti az árvízveszélyt az alvízi országban, sőt a nemzetközi vízjog észszerű és méltányos hasznosítás és részesedés elvében¹⁴ benne rejlik a károknak nemcsak lehetősége, de bekövetkezése is. Példaként elég a Kék Nílusra épülő Nagy Reneszánsz Gát vitájára utalni Egyiptom és Etiópia között.

– Végül érinteni kell a stockholmi formula következmények nélkül maradó kitételét is, amely a „nemzeti joghatóságon kívüli térségekre” is kiterjeszti a prevenció kötelezettségét.

Nyilvánvalóan e körbe tartoznak a *res communis omnium usus* státusú területek és térségek (2046-ig az Antarktisz, a nyílt tenger, a világűr és az 1982. évi Montego Bay-i egyezmény szerint a zóna). Joggal felvethető e kör kiterjesztésének szükségessége, mert vannak olyan részei a Földnek, amelyek megóvása a nemzetközi közösség közös érdeke, és amelyet szokás *global commons*-nek/*patrimoine commune de l’humanité*-nek nevezni. Ide sorolható az ózonpajzs, az éghajlati rendszer, a biológiai sokféleség stb. Érdeemes megemlíteni a nukleáris energiaforrással működő Galilei űrszonda megsemmisülésével kapcsolatos – szerencsére alaptalan – aggodalmakat a Jupiterbe történő becsapódás miatt. A prevenció elvének az előzőekben említett dimenzióját elvetve, a 2001. évi prevenciós határozat, mint korábban az ILA 1982. évi *Montreal Rules*-ja is, az államok közötti határok átlépésére korlátozza a megelőzés kötelezettségét [2. cikk c) pont]. Nyilvánvaló, hogy károk keletkezhetnek „nemzeti joghatóságon kívüli” területekben és térségekben, nem állapítható meg azonban az, hogy ki minősül károsultnak, jogsértés esetében sértettnek. Az előzőekben említettek feltehetően *erga omnes* hatályú státussal rendelkeznek, de a „más mint sértett állam” fellépési lehetősége¹⁵ – sértett hiányában – nem létezik, mint ahogy az kítűnik a Nemzetközi Bíróságnak a *Nicaragua*-ügyben hozott ítéletéből a kollektív önvédelem gyakorlása vonatkozásában.¹⁶ Az e pontban röviden tárgyalt kérdés korántsem elméleti jellegű, mint azt a *Baie Paraiso* argentin hajó által okozott antarktisi szennyezés esete bizonyítja.¹⁷

¹² Lásd a környezeti hatásvizsgálatról szóló 1991. évi Espoo-i egyezmény vagy az 1992-ben Helsinkiben között ipari baleset egyezmény mellékleteit.

¹³ Lásd HORBACH: *Liability versus Responsibility under International Law*. 272–275. o.

¹⁴ Lásd Bős–Nagymaros-ítélet (ICJ Rep. 1997, 53. o. 85. §).

¹⁵ Lásd 2001. évi felelősségi szabályok 48. és 54. cikkét.

¹⁶ ICJ Rep. 1987, 34. §.

¹⁷ Lásd CHARNEY, J. I.: *Third State Remedies for Environmental Damage to the World’s Common Spaces*. In FRANCIONI, F. – SCOVAZZI, T. (eds): *Environmental Responsibility for Environmental Harm*. London–Dordrecht–Boston, 1993. 144. és köv. o.

3. Az NJB elválasztotta a nemzetközi jogsértés (*internationally wrongful act / fait internationalement illicite*) miatti felelősséget a jogszerű magatartások káros eredményei miatti felelősségtől. Ez utóbbit a *liability* kifejezést alkalmazta,¹⁸ szembeállítva az előbbire vonatkozó *responsability*¹⁹ fogalommal. E fogalompáros a későbbiekben is feltűnik, elég az 1972. évi *Space Liability Conventionre* (amely rendelkezik a jogsértés miatti felelősségről is!) vagy az 1982. évi tengerjogi egyezmény 235. cikke 1. pontjára utalni, ahol egy sajátos értelmezés táptalaja is lett. Eltekintve attól, hogy a *responsability*–*liability* megkülönböztetés más nyelvekre, így magyarra is lefordíthatatlan, az utóbbi nem egyezik meg a *liability*-nek a *common law*-ban meghonosodott jelentésével.²⁰

A jogszerű magatartások káros eredményei miatti felelősség bonyolult formulája leegyszerűsíthető *sine delicto* felelősségre,²¹ amellyel szembeállítható az *ex delicto* felelősség,²² ami utal a felelősséget keletkeztető jogi tényre: a jogsértésre. Megjegyzendő az, hogy az NJB maga is használta ezt a *terminus technicus* az 1996. évi ideiglenes tervezetében, amiben a nemzetközi büntettet állította szembe a deliktummal (19. cikk). Ez utóbbi akkor nem vonatkozott a nemzetközi jogsértések összességére, de a „büntett” eltűnése a végleges tervezetből (helyesebben: metamorfózis) a továbbiakban nem akadályozhatja általános használatát.

Ez utóbbi megfelelne annak, hogy a nemzetközi felelősség joga – ellentétben néhány korábbi felfogással²³ – nem tesz különbséget szerződésszegés és más nemzetközi jogforrásból származó kötelezettség megsértése között (a 2001. évi felelősségi szabályok 12. cikke), sőt a végleges tervezet törölte az ideiglenes tervezetnek a *ius cogens* kötelezettség megszegése miatti többletkötelezettségeket is (51–53. cikk). Mindezek kiegészíthetők azzal a megjegyzéssel, hogy a *sine delicto* felelősség semleges fogalmának használatával kiiktathatók az olyan – különböző belső jogi konstrukciókkal bíró – kifejezések, mint objektív felelősség, kockázati felelősség, fokozott felelősség, okozati felelősség.

4. A *sine delicto* nemzetközi felelősség koncepciójának kialakítása, jogi természetének és főbb paramétereinek meghatározása, majd azoknak jogi normaként való megszövegezése a dolog természete szerint az NJB 1978-ban kezdődő kodifikációjához kötődik, bár kiegészítésként megemlíthető, hogy más jogalkotási fórumokon, például

¹⁸ Lásd QUENTIN-BAXTER, R. Q. első jelentése [YILC, 2. (1980) (Part One) 247–266. o.]; BARBOZA, J.: *The Environment, Risk and Liability*. Leiden, 2011.

¹⁹ Lásd a 2001. évi felelősségi szabályok címét: *responsability/responsability*.

²⁰ Erről részletesen lásd HORBACH: *Liability versus Responsibility under International Law*. 20. és köv. o.

²¹ BARBOZA, J.: *Sine Delicto (Causal) Liability and Responsibility for Wrongful Acts in International Law*. In *International Law on the Eve of Twenty-first Century*. New York, 1997. 317–327. o.; LEFEBER, R.: *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Responsibility*. The Hague – London – Boston, 1996. 55. és 189. o.

²² Így BÚZA László: *A deliktum fogalma a nemzetközi jogban*. Kolozsvár, 1942.; MÜNCH, J. von: *Das Völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft*. Frankfurt am Main, 1963.

²³ Például SIBERT, M.: *Traité du droit international public*. Paris, 1951.

a 3. tengerjogi konferencián vagy a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség felelősségi csoportjában (*liability*) is felmerült.²⁴ A nemzetközi jog elmélete általában ezekhez kapcsolódva alakította ki álláspontját, fogalmazott meg kritikát és javaslatokat.

A feladat adott és kézenfekvő lenne: áttekinteni és elemezni a kodifikáció menetében keletkezett dokumentumokat, jelesen a külön előadók jelentéseit, azok vitáját az NJB évenkénti ülészakain és fogadtatását az ENSZ Közgyűlése VI. sz. (jogi) bizottságában, téve mindezt a témával foglalkozó mintegy légiónyi monográfia és tanulmány fényében. Nyilvánvaló, hogy erre e rövid tanulmány nem vállalkozhat, így – az eredményre koncentrálva – két kérdés vizsgálatára szorítkozhat: a *sine delicto* nemzetközi felelősség jogi természete (a) és koncepciójának paraméterei (b); majd a következő pontok tárgyalják státusát a nemzetközi jog forrásaiban.

(a) Az NJB által kialakított bináris rendszerben, amely a *szekunder* jellegű felelősségi normákat elválasztotta a nemzetközi jog többi – nem felelősségi – *primer* normáitól (még ha ezen elhatárolás konzekvens keresztülvitele kezdettől fogva kétségesnek tűnt), a *sine delicto* felelősség – oximoronként – az *elsődleges szabályok* kategóriájába került, amit már az első külön előadó kifejezetten elismert.²⁵ E minősítésből az következik, hogy a *sine delicto* felelősség szabályának megsértése, azaz az elvárható megelőzési intézkedések elmulasztása, az eljárási kötelezettségek nem teljesítése, az okozott kár jóvátételének elmaradása nemzetközi jogsértés, ami létrehozza a jogsértő állam nemzetközi felelősségét: lényegében a 2001. évi felelősségi szabályokkal egyezően.²⁶

A megkülönböztetés logikáján kívül hangsúlyozni kell az *ex-* és a *sine delicto* felelősség közötti lényeges különbségeket, amelyek közül csak néhányra utalhatunk:

(i) A nemzetközi jogsértés létrejöttének két konjunktív eleme van: a beszámíthatóság és a kötelezettségszegés (2. cikk). A kommentár részletesen indokolja azt, hogy ebben a vonatkozásban miért irreleváns a „kár” és a „vétkesség”.²⁷ Ezzel szemben a *sine delicto* esetében e két utóbbi a meghatározó feltétel: a határon túli kár az, aminek bekövetkeztét meg kell előzni, és a prevenciós kötelezettség teljesítése „elvárható gondosságot” követel meg, aminek figyelmen kívül hagyása legalább gondatlanságot jelent, tehát vétkességi kategória.

(ii) Ugyanakkor a *sine delicto* felelősségnél – *per definitionem* – hiányzik a *kötelezettségszegés* feltétele, sőt – ami meghatározóbb – a *beszámítás* is más alapokra épül. Az *ex delicto* felelősségnél általános szabályként az állami szervek közhatalmi tevékenysége minősül az állam magatartásának (4. cikk), ezzel szemben a *sine delicto*

²⁴ Ez utóbbiról lásd POLITI, M.: The Impact of Chernobyl Accident on the State Perception of International Responsibility for Nuclear Damage. In FRANCIONI, F. – SCOVAZZI, T. (eds): *Environmental Responsibility for Environmental Harm*. London–Dordrecht–Boston, 1993. 485–489. o.

²⁵ Lásd QUENTIN-BAXTER: 1. jelentés. II/1., 249–250. o., 19–25. §.

²⁶ E szabályokat lásd A/RES/56/83. sz. határozatának mellékletében.

²⁷ AGDO, A/56/10, 75–76. o., 9–10. §.

felelősség esetében a határon átlépő hatások forrása általában magánszemélyeknek (természetes és jogi személyek, transznacionális vállalatok) az állam területén vagy ellenőrzése alatt²⁸ folytatott tevékenysége. Az állam tehát közvetetten – a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék tanácsadó vélemények szóhasználatával – támogatóként (*sponsor*) van jelen a határon túli károk bekövetkezéséhez vezető folyamatban: köteles minden elvárható intézkedést megtenni ilyen károk megelőzésére, ideértve különböző eljárási cselekmények (értesítés, konzultáció stb.) teljesítését és lehetővé tenni a megfelelő jogorvoslatot, továbbá a kártérítés pénzügyi fedezetét is biztosítás előírásával. Az előzőek fényében ítéltető meg a 2000. január végi cianid-szennyezés a Tisza vízgyűjtőjén: a határt átlépő szennyezést ugyan magánvállalkozó okozta, de a *Baie Mare Task Force* – vagy *Garvey*-jelentés szerint a román hatóságok különböző mulasztásokat követtek el. Mint ismeretes, a magyar károsultak által indított polgári per kudarcot vallott,²⁹ és a magyar kormány ugyan elrendelte a felkészülést a választott bírósági eljárásra, az 1994. évi szófiai Duna-védelmi egyezmény értelmében,³⁰ erre azonban nem került sor. Az egyezmény vitarendezési mechanizmusának érdekes eleme az, hogy abba egy politikai fórumot, jelesül a Nemzetközi Bizottságot építettek be a bírói eljárás megindulása előtt.³¹

(b) A *sine delicto* felelősség jogi természetének vizsgálata során már több utalás történt e koncepció főbb tartalmi elemeire, nevezetesen a prevencióra, különböző eljárási követelményekre és az okozott kár megtérítésének szükségességére. Ennek alapján nem meglepő az, hogy a külön előadók szerint a nemzetközi jog e primer szabálya *összetett jellegű*, különböző kötelezettségeket foglal magába.³² Tekintettel arra, hogy az NJB a témát 1997-ben kettéválasztotta,³³ majd *Pemmaraju Sreenvasa Rao* külön előadó jelentése alapján először elfogadta a „veszélyes tevékenységekből eredő határon túli sérelem megelőzéséről” szóló 2001. évi tervezetet,³⁴ majd 2006-ban a „veszélyes tevékenységekből eredő határon túli károk esetében a veszteségek megosztásáról” szóló irányelveket;³⁵ a továbbiakban ez utóbbira koncentrálnunk, mert – mint bizonyítani próbáljuk – ennek nemzetközi jogi státusa bizonytalan. Ezt megelőzően azonban egy kérdés rövid megvilágításra szorul.

Az összetett kötelezettség nem ismeretlen a nemzetközi felelősségi jogban. A 2001. évi felelősségi szabályok szerint „összességében jogsértésként meghatározott

²⁸ A Namíbia tanácsadó vélemény tette ezt a fontos kiegészítése (ICJ Rep. 1971, 54. o., 118. §).

²⁹ Erről lásd Kengyel Miklós professzor előadását a KGRE Állam- és Jogtudományi Karán 2018-ban.

³⁰ Lásd a 2000. évi kormányhatározatot.

³¹ Lásd az egyezmény 24. cikkének 2/a pontját és V. mellékletének 2/b pontját.

³² Lásd Quentin-Baxter vázlatát 3. jelentésében [YILC, 2. (1982) (Part one) 51–64. o.]; Barboza listáját a tervezet leendő cikkéről a 6. jelentésben [YILC, 2. (1990) (Part one) 105. és köv. o.].

³³ YILC, 2. (1997) (Part two) 59. o., 165. §.

³⁴ A/RES/56/82. sz. határozat melléklete.

³⁵ A/RES/61/36. sz. határozat melléklete.

cselekmények sorozatát jelenti” (15. cikk),³⁶ ami nem azonos a *sine delicto* felelősség összetett jellegével. A Nemzetközi Bíróság az *Uruguay folyó menti papírmalmok* ügyben külön-külön vizsgálta az eljárási és az érdemi kötelezettségek megszegését. Az előbbiekben elmarasztalta az alperest, és ennek megállapítását megfelelő elégtételnek minősítette, a második kérdésben viszont úgy döntött, hogy Uruguay nem követett el érdemi kötelezettségszegést vagy legalábbis nem bizonyítható környezeti károk keletkezése, tehát nem jött létre az alperes nemzetközi felelőssége.³⁷ Érdekességgént megemlítendő az, hogy a folyószennyezés kapcsán esetleg felmerülhető *sine delicto* felelősséget a Bíróság nem vizsgálta az erre vonatkozó indítvány hiányában,³⁸ bár a létezésére utalás mellett fontos lett volna megtudnunk a Bíróságnak erről alkotott véleményét.

5. A *sine delicto* felelősségnek mint összetett kötelezettségnek, a határon túli károk jóvátételére vagy legalább is a veszteségek megosztására vonatkozó szabálya, amelyet *Lefebvre* fordításában *stricto sensu sine delicto* felelősségnek nevez³⁹ kulcskérdése az, hogy mi a *helyzete* a nemzetközi hatályos szabályokban. Kétségtelen tény az, hogy léteznek ilyen tárgyú nemzetközi *szerződések*, amelyekkel kapcsolatban a teljességre törekvés a dolog természete szerint vágyálomnak tűnik, így csak exemplifikatív felsorolásra vállalkozhatunk. Jóval problematikusabb az, hogy a nemzetközi jog *lato sensu* általános szabályai, *de iure condito* normái tartalmazzák-e a *sine delicto* felelősség intézményét, vagy csak keletkezőben levő (*in statu nascendi*) normákról, esetleg javaslatokról (*de iure condendo*) van szó.

A *stricto sensu sine delicto* felelősség ebben a kérdésben lényegesen különbözik az összetett kötelezettség más alkotóelemeitől. Mind a prevenció elve, mind a különböző eljárási követelmények megtalálhatók a nemzetközi jog általános szabályaiban is, mint azt a nemzetközi gyakorlat, ideértve a nemzetközi bírói gyakorlatot is, igen határozottan bizonyítja. Természetesen ezek az elemek szerződéses jogalkotás tárgyai is, hiszen fontos követelmény az általános elvek konkretizálása. Példaként említendő, hogy egyes veszélyes tevékenységeket *betiltanak*, így a vegyi és biológiai fegyver gyártását és alkalmazását, vagy a lassan lebomló szerves szennyező anyagokat (2001. évi stockholmi egyezmény). Ide sorolhatók a „fekete listákat” létesítő szerződések is, mint az 1972. évi londoni *dumping* egyezmény vagy a Rajna kémiai szennyezése elleni 1999. évi egyezmény. A prevenció elvének másik megvalósítási módja a veszélyes tevékenységek *korlátozása*, amelyet alkalmaz például az 1989. évi bázeli

³⁶ Ez lényegében megegyezik az 1996. évi ideiglenes tervezet 25. cikkével, amely alkalmazásának elmaradását, azaz a C/ variáns megépítésének és üzembe helyezésének kettéválasztását a Bős-Nagymaros-ügyben Bedjaoui bíró egyéni véleményében kifogásolta (CIJ. Rec. 1997, 129. és 132. o., 35. és 45. §).

³⁷ CIJ. Rec. 2010, 282. § 1. és 2. pont. Az ügyről lásd BRUHÁCS János: Argentína és Uruguay vitája. *Jura*, (2012) 2., 40–50. o.

³⁸ Uo. 272. §.

³⁹ LEFEBER: *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Responsibility*. 145. o.

veszélyes hulladék egyezmény, a veszélyes anyagok és peszticidek kapcsán az előzetes jóváhagyás követelményét állító 1998. évi rotterdami egyezmény vagy az előbb említett Rajna egyezmény ún. „szürke listája”. A felsorolt és továbbiakkal kiegészíthető nemzetközi szerződések szükséges elemzése helyett, amire e tanulmány keretében nincs lehetőség, csak annak a könnyen belátható ténynek a megállapítására szorítkozhatunk, hogy a határt átlépő hatásokat kiváltó veszélyes (vagy nem veszélyes!) tevékenységek teljes betiltására vagy korlátozására nincs lehetőség, tekintettel azok nyilvánvaló gazdasági és tudományos hasznosságára. Itt elég utalni az ürtevékenységre, a veszélyes anyagok⁴⁰ szükségszerű jelenlétére az iparban és más területeken. Tehát az ilyen tevékenységekkel generált problémák nemzetközi jogi megítélésére továbbra is a – nemzetközi szerződésekben és a nemzetközi jog általános szabályaiban elfogadott – prevenció elve és annak korolláriumaként is felfogható eljárási szabályai az irányadók.

E pont lezárásaként nem lehet eltekinteni a nukleáris fegyverek problémájának említésétől, tekintettel a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményének – elnöki szavazattal hozott – enigmatikus döntésére⁴¹ és a további fejleményekre (a Marshall-szigetek által benyújtott keresetre, az atomfegyverek tilalmáról szóló hatályba lépett szerződésre).

6. A *stricto sensu sine delicto* felelősség (a továbbiakban a *sine delicto* felelősség megszorító értelemben szerepel), azaz a veszélyes (esetleg nem ilyen jellegű) tevékenységek határon áttérjedő hatásaival okozott károk jóvátételének vagy a veszteségek megosztásának követelménye számos nemzetközi szerződés tárgya (a). Ezenkívül számos szerződés és *soft law* jellegű dokumentum az államok feladatává teszi a felelősségi alakzat fejlesztését, *pactum de contrahendót* létesítve (b). Végül tárgyalni kell a nemzetközi gyakorlatban egyre nagyobb teret nyerő tendenciát, amely az államok felelősségét – alternatívaként – magánszemélyek nemzetközi magánjogi felelősségével törekszik kiváltani.

a) Vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyeknek *tárgya* a nem tiltott tevékenységgel okozott károk jóvátételének megoldása. A legjelentősebb és legismertebb példa az 1972. évi úrkárfelértékelési egyezmény, de találunk ilyen vízügyi megállapodásokat is (az Inari tó szabályozásáról szóló 1959. évi finn–norvég–szovjet megállapodás, a Mosel folyó csatornázásáról szóló 1956. évi francia–luxemburgi–német egyezmény, a Paatsjoki/Pasvik folyó vízenergia-hasznosításának tárgyában kötött 1957. évi norvég–szovjet megállapodás, az 1960. évi finn–szovjet határvíz szerződés, az 1973. évi Argentína és Uruguay közötti La Plata szerződés, az 1976. évi Rajna-kálisó szerződés 1991. évi kiegészítő jegyzőkönyve a mentesítés költségeinek méltányos megosztásáról stb.). Magyar

⁴⁰ Közel 70 000 kémiai anyag van használatban. Lásd BEURRIER, J. P.: *Droit international de l'environnement*. 4^e ed. Paris, 2010. 432. o.

⁴¹ ICJ. Rep. 1996, 105. § E/pont, második bekezdés.

vonatkozású példa is található: a jégkárelhárító rakétákkal kapcsolatos magyar–jugoszláv szerződés az 1970-es években.

E pont keretében érdemes fontolóra venni a 2000. évi biobiztonsági jegyzőkönyvhöz csatolt a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló 2010. évi nagojai jegyzőkönyv⁴² egyik rendelkezését: a jegyzőkönyv nem érinti a más szerződésekből eredő jogokat és kötelezettségeket, kivéve ahol ezek gyakorlása súlyosan károsítaná vagy veszélyeztetné a biológiai sokféleséget (4. cikk 1. pont). Mivel nincs hierarchia – mondja a szerződésszöveg – ezek törvényességét nem érinti, ugyanakkor kár mégis keletkezik. Ez utóbbi jóvátételéről viszont nincs rendelkezés. A cikk 2. pontja pedig lehetővé teszi új szerződések kötését, feltéve, ha azok „összhangban vannak az Egyezmény célkitűzéseivel és nem hátráltatják azokat”. Mit jelent ez a kitétel a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény – a szerződések kollízióját szabályozó – 30. cikkének fényében? A célkitűzések hátráltatása felelősséget keletkeztető szerződésszegés, vagy van egy szürke zóna is, ahogy Quentin-Baxter a *liability* témát jellemezte?

A nemzetközi jogsértés miatt felelősséget nem kell szerződésben külön rögzíteni,⁴³ tehát irreleváns az ilyen szerződési előfordulások száma. Ezzel ellentétben a *sine delicto* felelősségnél, tekintettel primer norma jellegére, ez elengedhetetlennek tűnik. Így áruklódó lehet az ilyen számú szerződések viszonylag alacsony szintje. Az államok általános averzióját az ilyen megoldással szemben *a fortiori* jól tükrözi az Európa Tanács kezdeményezésének alakulása. A Tanácskozó Gyűlés által elfogadott – az édesvizek szennyezés elleni védelméről szóló – 1969. évi tervezet⁴⁴ a kártérítési felelősséget a szennyezés származási országára hárítja, tehát ebben az értelemben az állam áll helyt magánszemélyek cselekményei miatt. Az igazsághoz tartozik, és ezért hozzá kell tenni azt, hogy ezt a felelősséget a jogellenesen okozott (*caused in contravention*) károk esetére korlátozza (8. cikk). A Miniszteri Bizottság a javaslatot káros újításnak tartotta és elutasította.⁴⁵ Ez előbbi szerv által kiküldött szakértői bizottság 1974. évi tervezetéből pedig a felelősségi cikket egy jogfenntartó klauzula váltotta fel (21. cikk).⁴⁶

b) A *sine delicto* felelősség mint szerződési tárgy jelenségének túlértékelése ellen szól az, hogy hogyan realizálódott az ún. *pactum de contrahendo* a valóságban. Az 1972. évi stockholmi környezetvédelmi deklaráció szerint „az államoknak együtt kell működni a szennyezés és más környezeti károk áldozatai kártalanítására vonatkozó nemzetközi jog fejlesztésében” (22. elv), amely megismétlődik az 1992. évi riói deklarációban is (13. elv). Ilyen *pactum de contrahendót* számos fontos nemzetközi

⁴² Kihirdette a 2014. évi VIII. törvény.

⁴³ Lásd az Állandó Nemzetközi Bíróságnak a Chorzow-ügyben (Németország c. Lengyelország) hozott ítéletét. (CPJI. Ser. A 17, 27. o.).

⁴⁴ Lásd YILC, 2. (1974) (Part Two) 344–345. o.

⁴⁵ Uo. 346. o.

⁴⁶ Uo. 346–349. o.

szerződés is tartalmaz: az 1982. évi tengerjogi egyezmény (235. cikk 2. pont), az 1972. évi *dumping* egyezmény (X. cikk), az 1989. évi bázeli veszélyes hulladék egyezmény (12. cikk), az 1979. évi Hold megállapodás (14. cikk 2. pont), az ózonpajzs védelméről szóló 1987. évi montreali jegyzőkönyv (16. cikk), az 1997. évi helsinki vízügyi egyezmény (7. cikk), az 1992-ben Helsinkiben kötött ipari baleset egyezmény, az 1992. évi biológiai sokféleség egyezmény (14. cikk 2. pont) stb.

A *pactum de contrahendo* – általános értelmezés szerint – nem foglal magában szerződéskötési kötelezettséget, csak ennek létrehozására irányuló jóhiszemű tárgyalásokat ír elő. Általánosságban az mondható, hogy még kezdeményezések nyomát is alig lehet fellelni. Szoros kivételként talán megemlíthető az Európai Gazdasági Bizottság (EGB) égisze alatt létrejött dokumentum: *Guidelines on Responsibility and Liability Regarding Transboundary Water Pollution* (1990). E kötelező erő nélküli dokumentumnak nem lett folytatása, az 1992. évi EGB vízügyi egyezmény visszatért a *pactum de contrahendo* megismétléséhez.

c) *Prima facie* van egy terület, ahol a *pactum de contrahendo* realizálódni látszik: nemzetközi magánjogi egyezmények sorozata jött létre, amelyek közül különösen az alábbiak érdemesek említésre: atomkár-egyezmények (az 1960. évi OECD és az 1963. és 1997. évi NAÜ egyezmények), az Európa Tanács égisze alatt létrejött 1993. évi luganói egyezmény, a veszélyes hulladékok egyezményhez kapcsolódó 1999. évi bázeli jegyzőkönyv⁴⁷ vagy az 1992. évi vízügyi egyezmény 2003. évi kijevi jegyzőkönyve,⁴⁸ nem szólva a tengeri környezet védelemhez kapcsolódó egyezményről (1969. brüsszeli tankhajó-baleset egyezmény, az 1996. évi londoni egyezmény a veszélyes anyagok tengeri szállításához kapcsolódó felelősségről és kártérítésről⁴⁹ stb.).

A nemzetközi magánjogi egyezmények az üzemeltető, esetleg a tulajdonos *objektív felelősségét* állapítják meg a veszélyes tevékenységgel okozott kárért, tartalmazzák a szokásos kimentési okokat (fegyveres összeütközés, *vis maior*, a károsult közrehatása, kormányzati intézkedés), továbbá maximálják a fizetendő kártérítési összegét. Rendelkeznek a bíróságok joghatóságáról, az ítélet végrehajtásáról. Tanulmányunk témája szempontjából fontos az, hogy az államoknak bizonyítási kötelezettséget kell előírni a tevékenység alanyai számára, amely kiegészülhet nemzetközi pénzügyi alap létesítésével. E kötelezettségek megszegésének következménye nyilvánvalóan *ex delicto* felelősség.

Néhány egyezményben megjelenik a területi állam ún. *reziduális felelőssége*, amelyen belül megkülönböztethető alternatív, szubszidiárius és kiegészítő felelősség.⁵⁰

⁴⁷ Szövegét lásd BOISSON DE CHAZOURNES, L. et al.: *Protection internationale de l'environnement*. Paris, 2005. 2005. 704. és köv. o.

⁴⁸ Uo. 713. és köv. o.

⁴⁹ Uo. 682. és köv. o.

⁵⁰ LEFEBER: *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Responsibility*. 299. és köv. o.

A szubszidiárius felelősség *ex delicto* jellegű,⁵¹ a másik kettő viszont *sine delicto* kategóriába tartozik, mert arról szól, hogy a területi állam az üzemeltető helyébe lép, így az objektív felelősség őt terheli.⁵²

A nemzetközi magánjogi megoldások preferálását értékelve először azt kell kiemelni, hogy beemelték a nemzetközi jogba a veszélyes üzemi felelősség objektív jellegét, de ehhez rögtön hozzá kell tenni azt, hogy ez nem azonos a *sine delicto*n belüli „objektív” felelősséggel, mert ez utóbbinak nemcsak a jogellenség hiánya, hanem különösen az állam „szponzor” szerepe a jellemzője.

Ezenkívül azt is hangsúlyozni kell, hogy e jogegységesítési/jogharmonizációs szerződések általában (a tengerjogi tárgyúaktól eltekintve) a *meghiúsult* szerződések közé tartoznak: egyáltalán nem lépnek hatályba, mint a luganói egyezmény vagy a kijevi jegyzőkönyv, illetve a részes államok száma alacsony, például az atomegyezményeknél. A környezeti károk miatti felelősség rendszerének fejlesztésében e „menekülési útvonal” vagy alternatíva illúziónak bizonyult. Úgy tűnik, hogy az államok részéről a nemzetközi felelősséggel szembeni általános *averzió*, amelyet úgy lehetne összegezni, hogy az államok általában elfogadják magatartásuk miatti felelősségüket, de konkrét helyzetben vitatják a nemzetközi jogi normák létét, azok értelmezését, legfőképpen pedig kitartanak a tények általuk elfogadott verziója mellett. Ez az *averzió* a nemzetközi magánjogi egyezményekre is kisugárzik. Ez az általános attitűd nem sok jót jósol a *sine delicto* felelősség általános szintre emelésének sem.

7. A *sine delicto* nemzetközi felelősség megítélésében kulcskérdés az, hogy a *nemzetközi jog általános szabályai tartalmazzák-e* ezt a felelősségi alakzatot. A kérdés *eldől*ni látszik: a NJB a közel 30 évig tartó kodifikáció befejezéseként csak a veszélyes tevékenységből származó határon túli károk esetében a veszteség megosztására vonatkozó *irányelvek* megfogalmazásáig jutott el. Az irányelvek nyilván csak javaslatok, a *de iure condendo* normák közé tartoznak. Bár az NJB javaslatát az ENSZ közgyűlése elfogadta,⁵³ és az államok figyelmébe ajánlotta, de a határozat formális értelemben sem természetesen nemzetközi jogforrás. Így ajánlásnak minősül az is, hogy a veszteségek megosztásának feladata a nemzeti bíróságokra hárul, tehát újból a belső jogi megoldás preferenciájáról van szó.⁵⁴ A pontosság kedvéért meg kell említeni azt is, hogy az irányelvek szólnak állami feladatokról is: azonnali értesítés és konzultáció károkozás

⁵¹ Uo. 302. o. Például az 1978. évi amerikai–kanadai kompenzációs megállapodás a Beaufort tengeri kutatófúrásokról

⁵² Uo. 301. o. Például az Antarktisz ásványkincsei kiaknázásának szabályozásáról szóló 1988. évi – *meghiúsult* – wellingtoni egyezmény (CRAMRA) (8.cikk 7/c/iii pont) vagy az EGB Code of Conduct on Accidental Pollution dokumentumában (XV/6.).

⁵³ Lásd a 2006. december 18-án elfogadott 61/36. sz. határozat mellékletét. További lépésekre nem került sor és feltehetően a jövőben is így lesz.

⁵⁴ Ez szerződéses kötelezettséggént található a nemzetközi folyók jogáról szóló New York-i egyezményben (32. cikk).

vagy kárveszély esetén stb., amelyek – a jogi formától függetlenül – már részei a *de iure condito* nemzetközi jogi normáknak.

A kodifikáció *különös kimenetele* meglepőnek tűnik. A kezdeti támogató közgyűlési többség elolvadt, a *sine delicto* felelősség felvetése különböző fórumokon elbukott, és a nemzetközi jog elmélete – a jelentős érdeklődés ellenére – sem tudott konszenzust kialakítani. A probléma azonban továbbra is létezik: a prevenció kötelezettség jóhiszemű teljesítése ellenére is keletkezhetnek határon túli károk,⁵⁵ amelyeket kezelni kell. Talán lehet találni fogódzókat a kodifikáció folyamatában keletkezett anyagban és azok értelmezésében.

Az ENSZ Titkársága által közzétett összeállításokból csak a nemzetközi bírói gyakorlat néhány esetét emeljük ki.⁵⁶

A *Trail Smelter*-ügyben hozott ítélet kétségtelenül elfogadja a *sine delicto* felelősség elvét: a *sic utere tuo maxima* deklarálása⁵⁷ mellett ugyanis azt is tartalmazza, hogy a megállapított üzemeltetési rend betartása ellenére bekövetkezett károkat meg kell téríteni.⁵⁸ E precedens különös érdekessége az analógia kétszeres alkalmazása: egyrészt a választott bíróság extrapolálta a vízszennyezés szabályait levegőszennyezésre, másrészt az előbbieket az USA legfelsőbb bíróságának – a tagállami vitákat eldöntő – gyakorlatára alapozta.⁵⁹

A Szent-Lőrinc folyón épült gáttal kapcsolatos vitában (*Gut Dam case*) is a *sine delicto* felelősséghez folyamodva kötelezte a választott bíróság Kanadát kártérítésre.⁶⁰

Az előzőkkel ellentétben a *Lanoux tó*-ügy – az általános feltételezéssel ellentétben – aligha bizonyíthatja a *sine delicto* felelősség elismerését. A választott bíróság ugyanis megállapította, hogy Franciaország tiszteletben tartotta Spanyolország jogait, és kellően figyelembe vette érdekeit,⁶¹ tehát nem történt jogsértés, így nem keletkezhetett nemzetközi felelősség. A spanyol fél ugyan felhozta azt, hogy a vízelvezetésben politikai és technikai veszély rejlik, de a Bíróság az előbbi azzal utasította el, hogy a rosszhiszeműséget nem lehet vélelmezni, az utóbbit pedig nem tartotta megalapozottnak. E megállapításokból aligha lehet következtetni arra, hogy ilyen abnormális helyzetekre milyen döntés született volna.⁶²

⁵⁵ BEURRIER: *Droit international de l'environnement*. 522. o.

⁵⁶ UN SECRETARIAT: Survey of State Practice Relevant to International Responsibility for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law. *Yearbook of International Law Commission*, 2. (1985) Part one. 1–193. o. és Survey of Liability Regime Relevant to the Topic of International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts Not Prohibited by International Law. *Yearbook of International Law Commission*, 2. (1995) Part One.

⁵⁷ UNRIIA, 3. 1938. o.

⁵⁸ Uo. 1979. o.

⁵⁹ READ, J. E.: The Trail Smelter Dispute. *CYIL*, (1963) 213–229. o.; MICHELSON, K.: Rereading Trail Smelter. *CYIL*, (1999) 219–294. o.

⁶⁰ Lásd *ILM*, (1969) 118–149. o.

⁶¹ *RGDIP*, (1958) 79–119. o. (az angol szöveget lásd *ILR*, Vol. 24. 101. o.).

⁶² Ellentétben HORBACH: *Liability versus Responsibility under International Law*. 248. o.

A Nemzetközi Bíróság gyakorlatából már említettük az *Argentína c. Uruguay* ügyben hozott ítélet *obita dictum*-át. Nem kerülhető ki a *Bős–Nagymaros*-ügyben hozott ítélet néhány kitételének felvetése. Az ítélet kimondja azt, hogy a C/ variáns üzembe helyezésével Csehszlovákia egyoldalúan megszerezte az ellenőrzést egy megosztott természeti erőforrás felett, megfosztva ezzel Magyarországot a Duna természeti erőforrásai észszerű és méltányos részére vonatkozó jogától, és környezeti károkat idézett elő a Szigetközben.⁶³ E kettős megállapítás első fele egyértelműen nemzetközi jogsértésre utal, míg a második ambivalensnek tűnik: károkat említ, de nem kapcsolja össze jogokkal és kötelezettségekkel, a károkozó felelősségével.

Az eddigiek alapján megalapozottnak tűnik a kodifikációs folyamat végén kialakult eredmény. A *sine delicto* felelősséggel foglalkozó szerződések kis száma, és *a fortiori* annak megállapíthatatlansága, hogy előzetesen elfogadott általános elvek konkretizálását valósították-e meg,⁶⁴ a nemzetközi gyakorlat helyzete, azaz a bírói precedensek korlátozott volta, továbbá konkrét vitarendezések [egyezségekkal,⁶⁵ globális kártalanítási megállapodásokkal (*lump-sum agreements*) vagy *ex gratia* nyújtott kártérítéssel] alapján a következtetés megalapozottsága nehezen vonható kétségbe. Ezt még ellenpélda létezése ellenére is vállalni lehet.

A Nemzetközi Jogi Intézet 1997. évi *strasbourgi* „felelősség a nemzetközi jogban környezeti károk esetében” című *határozata*⁶⁶ egymás mellé helyezi az *ex delicto*- és a *sine delicto* felelősségeket, rendelkezik a polgári jogi felelősségről, sőt jogfenntartó klauzulával a büntetőjogi felelősségről is. A határozat célja nyilvánvalóan a nemzetközi szokásjog releváns szabályainak identifikációja, mely mégsem több, mint a „híres jogtudósok” tanítása.

A szokásjogi jellegű *sine delicto* felelősség szabályainak hiánya orvosolható-e az *általános jogelvek* segítségül hívásával? Mellőzve az elmélyedést az általános jogelveknek – a magyar szakirodalomban is bőségesen tárgyalt – problematikájában, most csak arra térnénk ki, hogy hozzájárulhat-e szokásjogi szabályok kialakulásához.⁶⁷ Ez a lehetőség – legalább két ok miatt – kizárható:

– Eltekintve az értelmezésbeli különbségektől, a veszélyes tevékenység miatti objektív felelősség egyáltalán nem általánosan elfogadott a nemzeti jogrendszerekben. Ezt támaszthatják alá az Európai Bizottság által kiadott „zöld” és „fehér” könyvek, illetve a biotechnológia alkalmazásával okozott károk miatti felelősségről szóló 2010. évi Nagoja–Kuala Lumpur-i jegyzőkönyvben biztosított választási lehetőségek.

⁶³ ICJ Rep. 1997, 53. o., 85. §. A Bíróság szerint az ésszerű és méltányos részesedés alapvető jog (*basic right*) (178. §).

⁶⁴ Ennek lehetőségéről lásd HAYTON, R. D.: The Formating of the Customary Rules of International Drainage Basins Law. In GARRETSON, A. H. – HAYTON, R. D. – OLMSTEAD, C. J. (eds): *The Law of International Drainage Basins*. New York, 1967. 862. és köv. o.; BAXTER, R. R: *Treaties and Custom*. RCADI, 129, (1970).

⁶⁵ Lásd a Kozmosz 954-ügyben született kandai-szovjet megegyezést [ILM, (1979)].

⁶⁶ *Annuaire de l'IDI*, Vol. 67-II., 486–513. o.

⁶⁷ Ebben az értelemben lásd HORBACH: *Liability versus Responsibility under International Law*. 103–108. o.

– *A fortiori* – és ez tűnik meghatározóbbnak – a veszélyes üzemi felelősség államközi síkra – egyébként alig sikeres – extrapolálásával megváltozna jogi természetű: a belső jogi objektív felelősség rendszerében a tényleges károkozó felel vétkességre tekintet nélkül, ennek a területi államra hárításával (*channeling/canaliser*) a felelősség „közjogiasodna”, az állam mint szponzor viselné a felelősséget.

Lehet-e más általános jogelvre alapozva eljutni az állam *sine delicto* felelősségéhez a nemzetközi jog általános szabályaiban? R. Kolb svájci nemzetközi jogász a *qui habet commoda, ferre debet onera* maximára (ha valaki élvezi az előnyöket, viselje a terheket is) hivatkozik,⁶⁸ amely nemcsak jól illeszkedne a hasznos, de veszélyes tevékenységek határon átlépő hatásaival okozott károk tényállásához, de megfelelne a „szennyező fizet” közgazdasági elvének is.⁶⁹ Egyszerűbben fogalmazva arról van szó, hogy megengedhető-e egy gazdasági tevékenység előnyeit élvezni, míg annak következményeit más államoknak és magánszemélyeknek kellene viselni, ami aligha tekinthető méltányosnak. Felvethető az is, hogy az említett maxima mennyiben azonos – a belső jogban is jól ismert – *jogalap nélküli gazdagodás tilalmával*? Jimenez de Arechaga az NJB albizottságának tagjaként ebben kereste az államosításokért fizetendő kártérítések jogalapját.⁷⁰

E tilalom általános elismerése ellen szólhat az, hogy az államosítási vitákat ún. *lump-sum agreements* keretében rendezték,⁷¹ amelyek szinte kötelező kelléke volt precedens jellegük kizárása. Kolb pedig a maximát a *lato sensu* értelmezéséhez kötve a bírói jogfejlesztés körébe helyezi.⁷² A kétségek megalapozottságát elfogadva azért meg kell említenünk azt, hogy a *qui habet commoda* nyomai felfedezhetők az 1997. évi New York-i egyezmény folyószabályozásról szóló cikkében: a parti államok méltányos alapon vesznek részt vízszabályozási művek megépítésében, fenntartásában vagy költségeinek viselésében a kivitelezésről kötött megállapodás alapján (25. cikk 2. pont). Tehát az egyik parti állam által egyoldalúan megvalósított folyószabályozás költségeiben – bármennyire hasznos lehet a másik parti állam számára – ez utóbbi nem köteles részt venni. Kérdés: mi a válasz akkor, ha ennek káros hatásai vannak? A választ a nemzetközi vízjog szabályaiban kell keresnünk.

8. Az előző pontban annak bizonyítására törekedtünk, hogy a nemzetközi jog általános szabályainak szintjén nem létezik *sine delicto* nemzetközi felelősség. Kérdés az, hogy e következtetésnél nincsenek-e *kivételek*. Két ilyen kivételt feltétlenül meg

⁶⁸ KOLB, R.: *Interprétation et création du droit international*. Bruxelles, 2006. 823–840. o.

⁶⁹ Erről részletesebben lásd BOYLE, A.: Making the Polluter Pay? Alternative to State Responsibility in Allocation of Transboundary Environmental Costs. In FRANCONI, F. – SCOVAZZI, T. (eds): *Environmental Responsibility for Environmental Harm*. London–Dordrecht–Boston, 1993. 368–370. o.

⁷⁰ ACDI, 2. (1963).

⁷¹ Uo.

⁷² KOLB: *Interprétation et création du droit international*. 776. o.

lehet említeni: a nemzetközi jogsértés miatti felelősség rendszerében a jogellenességet kizáró körülményeket⁷³ (a) és a nemzetközi vízjogot (b).

(a) A jogellenességet kizáró körülmények fennállása *per definitionem* kizárja a jogsértés egyik feltételének, a kötelezettségszegésnek létét, tehát nincs szó jogellenességről, ami egyet jelent a *sine delicto* felelősséggel,⁷⁴ mert az ilyen helyzetekben fogatosított intézkedésekkel okozott tényleges veszteségekért kártérítés járt [27. cikk b) pont].⁷⁵

A jogellenességet kizáró körülményekre lehet hivatkozni határon túli környezeti károk eseteiben is, de gyakorlati jelentőségük – a környezeti károk speciális sajátosságai miatt (hosszú távúak, a különböző hatások kumulálódnak, az okozati összefüggés bizonyítása nehéz stb.) – korlátozott. Ebben az összefüggésben hivatkozni lehet a *Bős–Nagymaros*-ítéletnek a „környezeti szükséghelyzethez” való ambivalens viszonyulására.⁷⁶

A jogellenességet kizáró körülmények realizálódásaként keletkező *sine delicto* felelősségnek a *sine delicto* felelősség kodifikációjában alapul vett modelltől több *eltérő sajátossága* van:

- A nemzetközi szokásjog szabályozza, tehát nem nemzetközi szerződés hozza létre;

- Az e körben fogatosítható magatartások a veszélyes tevékenységeknél szélesebb körre vonatkoznak és nemcsak környezetvédelmi vonatkozásúak;

- Más a struktúrája: a kötelezettségszegés feltétele figyelmen kívül marad, ugyanakkor a beszámítási szabályok érintetlenek maradnak, másképp fogalmazva: az állam szerveinek magatartásáért felel, nem áll helyt magánszemélyek cselekményeiért.

(b) A nemzetközi környezetvédelmi jog és a nemzetközi vízjog között szoros kapcsolat áll fenn, amely koncentrikus körök közötti átfedéssel jellemezhető, de bizonyos különbségek adódnak. A nemzetközi vízjog szokásjogi szabályai széles körű és reprezentatív szerződési gyakorlatra épülnek, e szabályok kodifikációja megtörtént: az 1997. évi New York-i egyezmény hatályba lépett, bár a részes államok száma továbbra is alacsony. Ebből következően a *sine delicto* felelősség az általános szabályok szintjén másként vetődik fel: a nemzetközi vízjog két kulcsevének, jelesül az észszerű és méltányos hasznosítás elvének és a károkozás tilalmának bonyolult viszonyában benne rejlik a jogszerű magatartás káros eredményei miatti felelősség lehetősége. E téma és általában a nemzetközi vízjog bemutatása azonban messze meghaladja e tanulmány kereteit.

⁷³ Lásd a 2001. évi felelősségi szabályok V. fejezet 20–27. cikkei.

⁷⁴ Lásd LAMMERS, J. G.: *Pollution of International Watercourses*. Dordrecht, 1984.

⁷⁵ Kérdésesnek tűnik a kártérítési kötelezettség valamennyi jogellenességet kizáró körülményre történő megállapítása, nem lenne helyesebb azt – mint az ideiglenes tervezet teszi (35. cikk) – a beleegyezés, a *vis maior*, a végveszély és szükséghelyzet esetére korlátozni. Lásd ACDI, 2. (1980) 2^e partie, 60. o., 4. §.

⁷⁶ IC.J. Rep. 1997, 42. o., 57. §. Hasonló az argentin–uruguayi perben hozott ítélet.

9. Összegzés: a múlt század utolsó harmadában felmerült és különös figyelmet kapó gondolat, mely szerint szükséges a jogszerű magatartások káros eredményei miatti nemzetközi felelősség intézményének, amit e tanulmány egyszerűsítve *sine delicto* felelősségnek nevezett, integrálása a nemzetközi jogba. E célból megindult a kodifikáció, ami azonban befejezetlen maradt, azaz nem jött létre kodifikációs szerződés, sőt e felelősség harmadik összetevőjének, jelesül a „veszteségek megosztásának” területén csak ajánlás jellegű irányelvek megfogalmazásáig jutott el. Ez utóbbival kapcsolatban meg kell említeni, hogy ezt néhány nemzetközi szerződés tartalmazza, vannak erről szóló nemzetközi bírói fórumok által hozott ítéletek, de a nemzetközi szokásjogi szabályok nem alakultak ki. *A fortiori* a nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy az államok nem hajlandóak felelősséget vállalni veszélyes tevékenységből származó határon túli károkért. Az alternatívaként választott út: az ilyen tárgyú jogegységesítő tárgyú nemzetközi magánjogi egyezmények megkötése sem lett sikeresebb, bár sok ilyen szerződés van, de azok meghíúsultak vagy a szerződő felek köre szűk.

Az előző *per tangentem* pesszimista megjegyzések ellenére, és nem tagadva azt, hogy az e téma iránti érdeklődés hanyatló fázisba került, mégis érdemes hangsúlyozni azt, hogy e folyamat hozzájárult a nemzetközi jog fejlődéséhez, amiből különösen az alábbiakat lehet kiemelni:

- Hozzájárult a nemzetközi környezetvédelmi jog meghatározó elve: a prevenció és eljárásjogi korolláriumai tartalmának fejlesztéséhez, részletszabályaik kikristályosodásához;

- Bár a *sine delicto* felelősség a nemzetközi jog általános szabályainak szintjén nem elfogadott, de jelen van a nemzetközi jogsértés miatti felelősség általános rezsimjében a jogellenességet kizáró körülményeknél;

- Nem kizárható kifejlődése a nemzetközi jog más szegmensében, például a tömeges migrációval kapcsolatban;⁷⁷

- Újból megerősítette a nemzetközi jog *sui generis* jellegét azzal, hogy bebizonyította: a belső jog széles körben alkalmazott objektív felelősségi rendszere nem recipiálható a nemzetközi jogba, és ezzel újabb cáfolatát adja a jog egységes fejlődése feltételezésének.

⁷⁷ Lásd KAJTÁR, Gábor – BAZÁNT, Barbara: The Duty to Compensate for Expenses Occurring as a Result of Mass Migration in International Law. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, (2017) 43–59. o.

BUDAI Péter*

Az Egyesült Királysággal kötött kereskedelmi és együttműködési megállapodás és a vegyes megállapodások kérdésköre¹

„Alice soha életében nem látott ilyen furcsa krocketpályát: csupa lyuk volt és barázda. A labdák eleven sündisznók voltak, az ütők eleven flamingók, a katonák meg egymás kezén-lábán állva alkottak kapukat.”
(LEWIS CAROLL: *Alice Csodaországban*)

I. Bevezetés

Jelen cikk az Egyesült Királyság az Unió között az utolsó pillanatban megkötött új kereskedelmi és együttműködési megállapodás mibenlétét vizsgálja. A cikk célja, hogy a megállapodást ne a „légüres térben”, hanem egy bizonyos kontextusba elhelyezve, a vegyes megállapodások kérdéskörével kapcsolatosan vizsgálja. A téma maga nem egyszerű: mind a Brexit, mind a vegyes megállapodások kérdésköréi nagyon sajátos jelenségeket képeznek az uniós jogon belül; úgy vélem éppen ezért, hogy a helyzetre érdemes egy pillantást vetni. Ennek érdekében először a megállapodás körülményeit, valamint annak tartalmát vizsgálom. Ezt követően térek ki a vegyes megállapodások kérdéskörére és a Tanács Jogi Szolgálatának a kérdéskörre vonatkozó kiszivárgott véleményére. A cikket a következtetéseim zárják.

II. Az Egyesült Királyság kilépése és az új kereskedelmi és együttműködési megállapodás

1. A megállapodás előzményei

Az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének alapját az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 50. cikke szolgáltatta, amely alapján megkötésre

* BUDAI Péter európai uniós jogi szakértő, Igazságügyi Minisztérium; doktorandusz hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ A cikkben képviselt szerzői vélemény nem feltétlenül tükrözi az IM álláspontját.

került a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás (a továbbiakban: Kilépési Megállapodás). Maga a megállapodás egy ún. átmeneti időszakot határozott meg. A Kilépési Megállapodás 127. cikke szerint a hatálybalépés napjától kezdve egészen 2020. december 31-ig az uniós jog alkalmazandó volt az Egyesült Királyság esetén, bizonyos intézményi és egyéb kivételektől eltekintve.² A Kilépési Megállapodás szövege mellett elfogadásra került egy politikai nyilatkozat is, amelynek célja a jövőbeli kapcsolatokra vonatkozó tárgyalási keretrendszer meghatározása volt. Ez számos területre vonatkozóan tartalmazott elérendő célokat, ideértve a vámügyek, a szolgáltatások, a befektetésvédelem, a büntetőügyekben való együttműködés kérdését, de ugyanúgy foglalkozott a külpolitikai, valamint biztonsági és védelmi kérdésekkel is.³ Maga a nyilatkozat nem tért ki a jövőbeli megállapodás formájára.

Valójában sokáig bizonytalan volt, hogy tulajdonképpen hány megállapodást köt az Unió és az Egyesült Királyság.⁴ Emellett kétséges volt az is, hogy egyáltalán születik-e bármiféle megállapodás, mivel a felek közötti tárgyalások a két tárgyalási álláspont közötti komoly ellentétek, valamint a koronavírus okozta nehézségek miatt csúsztak. Ennek ellenére 2020. december 24-én, az átmeneti időszak előtt mindössze pár nappal sikerült megegyezniük, amelynek eredménye *Az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodás* (a továbbiakban: Megállapodás) lett.⁵ Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy nem ez az egyedüli egyezmény: immáron nyilvánosak a minősített adatok cseréjével, valamint kizárólag az Atomenergia-közösséggel kötött, az atomenergia felhasználásával tárgykörével kapcsolatos megállapodások szövegei is.⁶

2. A Megállapodás tartalma

Elmondható, hogy ez a legelső megállapodás, amely reflektál saját szövegén belül (COMPROV. 1. cikk) a hivatkozásként egyébként nem használt, az uniós szom-

² A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás, 2019/C 384 I/01, 127. cikk.

³ Politikai nyilatkozat az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti jövőbeli kapcsolatok keretének meghatározásáról, 2019/C 384 I/02.

⁴ FLAVIER, Hugo – PLATON, Sébastien: Brexit: A Tale of Two Agreements? *European Law Blog*, 2016.08.30., <https://europeanlawblog.eu/2016/08/30/brexit-a-tale-of-two-agreements/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵ UK and EU agree post-Brexit trade deal. *BBC News*, 2020.12.24., <https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-55433447> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ Az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás, HL L 444., 2020.12.31., 1463–1474. o.; Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kormánya és az Európai Atomenergia-közösség között az atomenergia biztonságos és békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló megállapodás, HL L 445., 2020.12.31., 5–22. o.

szédságpolitika egyik alapját képező EUSZ 8. cikkére.⁷ Mindkét cikk ugyanúgy hivatkozza a jólét és a jószomszédi viszonyok térségének létrehozását, „amelyet az együttműködésen alapuló szoros és békés kapcsolatok jellemeznek”. Amíg azonban az EUSZ cikke kiemeli, hogy ez a kapcsolat „az Unió értékeire épül”, addig a Megállapodás inkább a szerződő felek autonómiájának és szuverenitásának tiszteletben tartásának fontosságát hangsúlyozza.⁸ Az egyezmény rendelkezései számos elemet tartalmaznak, amelyek egyébként megtalálhatók egy „klasszikus” kereskedelmi megállapodásban, úgy mint az árukereskedelem, a szolgáltatások, digitális kereskedelem, a szellemi tulajdon (Második rész). Látható ugyanakkor, hogy a Megállapodás kiterjedt szabályozást tartalmaz, többek között, a büntetőügyekben folytatott együttműködésre (Harmadik rész), valamint egyes uniós programokban való részvételre vonatkozóan (Ötödik rész). A megállapodás magában foglal intézményi rendelkezéseket is, mint amilyen például egy partnerségi tanács létrehozása (INST. 1. cikk), amelynek feladata a megállapodás és egyéb kiegészítő megállapodások megvalósítása, valamint ezek végrehajtása és alkalmazása. Emellett a megállapodás tartalmaz vitarendezési mechanizmust is (Hatodik rész), amelyben azonban az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) semmilyen funkcióval nem rendelkezik. Ez jelentős eltérés a Kilépési Megállapodáshoz képest, amely rendelkezései alapján a Bíróságnak különleges szerepe van mind bizonyos folyamatban levő eljárások, mind a polgárok jogai, mind pedig az uniós jog értelmezése esetén.⁹

Jelenleg mind a Megállapodás aláírására, mind a megkötésének jóváhagyására vonatkozó tanácsi határozatok annak kizárólagosságát irányozzák elő,¹⁰ azonban a cikk megírásakor az Európai Parlament állásfoglalása (amely szükséges a megállapodás megkötéséhez) még várat magára. A kérdés azonban felvetődik, hogy mivel elég sokrétű szabályozásról van szó, miért nem beszélhetünk egy vegyes megállapodásról jelen esetben.

⁷ Lásd az EUSZ 8. cikke esetén CZUCZAI Jenő: Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for „Privileged Partnership”-type agreements between the EU and its neighbours. *JURA*, (2019) 1., 37–51. o.

⁸ EUSZ 8. cikk, Megállapodás COMPROV. 1. cikk.

⁹ Kilépési Megállapodás, Második rész, Harmadik rész X. cím, 160–161. és 174. cikk.

¹⁰ A Tanács 2020/2252 (EU) határozata (2020. december 29.) az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról, (6) preambulumbekzdés; A Tanács 2020/2253 (EU) határozata (2020. december 29.) a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának kormánya és az Európai Atomenergia-közösség közötti, a nukleáris energia biztonságos és békés felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló megállapodásnak az Európai Bizottság által történő megkötésének, valamint az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak az Európai Atomenergia-közösség nevében, az Európai Bizottság által történő megkötésének jóváhagyásáról, (2) preambulumbekzdés.

III. A Megállapodás és a vegyes megállapodások kérdésköre

1. A vegyes megállapodások típusai

Attól függően, hogy a megkötendő nemzetközi megállapodás milyen hatásköröket érint, több típust különböztetünk meg arra vonatkozóan, hogy milyen eljárás szükséges az elfogadásához. *Kizárólagos uniós megállapodásról* beszélünk, amennyiben a megállapodás kizárólagosan uniós hatásköröket érint. Ehhez nem szükséges, hogy a megállapodás minden része tekintetében az Unió belső hatásköre is kizárólagos legyen. Ebben az esetben a megállapodás tagállamok általi ratifikálása nem szükséges. Ez alapján egy megállapodás lehet kizárólagos uniós megállapodás, ha 1. csakis kizárólagos uniós hatásköröket tartalmaz, 2. tartalmaz kizárólagos uniós és megosztott hatásköröket, illetve 3. ha csak megosztott hatásköröket tartalmaz.¹¹ Ennek a megállapodástípusnak jól látható előnye az, hogy sokkal gördülékenyebb az elfogadása, lévén, hogy nem szükséges valamennyi tagállam ratifikációja az elfogadáshoz.

A következő két csoport a vegyes megállapodások két altípusa. Vegyes megállapodásokról akkor beszélünk, ha az Unió és annak tagállamai egyaránt szerződést kötnek egy harmadik országgal vagy egy nemzetközi szervezettel.¹² Ennek megfelelően a tagállamok általi ratifikáció szükségessé válik. A vegyes megállapodások létezése annak eredménye, hogy az Unió bizonyos területeken korlátozott hatáskörökkel rendelkezik, ebből következően bizonyos helyzetekben nemcsak az Uniónak, de maguknak a tagállamoknak is ratifikálniuk kell a nemzetközi megállapodást. Ez lehetővé teszi, hogy az Unió összetett megállapodásokat is képes legyen megkötni a hatáskörrel kapcsolatos politikai viták nélkül.¹³ Jól látható hátránya az ilyen megállapodásoknak, hogy a tagállamok elfogadása, illetve ratifikációja is szükséges ezek elfogadásához, amely gyakran vezet konfliktusokhoz. Gyakran fordul elő az a helyzet is, hogy a tagállamok később sem ratifikálják a már aláírt vegyes megállapodást (ún. tökéletlen vegyesség).¹⁴ *Kötelező vegyes megállapodásról akkor beszélünk, amikor a megállapodásnak vannak olyan rendelkezései, amelyek olyan hatásköröket is érintenek, amelyek kizárólagosan a tagállamhoz tartoznak.* Ahogy Kokott főtanácsnok fogalmazott, egy megállapodás egyes vonatkozásai, amelyekre az EU-nak nincs hatásköre, „megfertőzik” annak egészét (vagyis vegyessé tehetik azt), és úgy viselkednek, mint egy kis csepp ánizsos likőr,

¹¹ CHAMON, Merijn: *The law and practice of mixed agreements*. 5th CLEER Summer School on the Law of EU External Relations. 2019. június 25.

¹² MARESCAU, Marc: *A Typology of Mixed Bilateral Agreements*. In HILLION, Christophe – KOUTRAKOS, Panos: *Mixed Agreements Revisited: The EU and Its Member States in the World*. Oxford, 2010. 11–29., 12. o.

¹³ KLAMERT, Marcus: *The Principle of Loyalty in EU law*. Oxford, 2014. 184. o.

¹⁴ Lásd VAN DER LOO, Guillaume – WESSEL, Ramses A.: *The non-ratification of mixed agreements: legal consequences and solutions*. *Common Market Law Review*, (2017) 3., 735–770., 740. o.

amely képes zavarossá tenni egy pohár vizet is.¹⁵ Ezt jelenséget a Bíróság azzal próbálja kivédeni, hogy az egyes, a megállapodás nem lényegi részét képező rendelkezéseit úgy tekinti, mint amely mintegy a lényegi rendelkezésekhez tartozik, és csak ez utóbbiak hatásköri kötődéseit veszi figyelembe.¹⁶

A harmadik csoport a fakultatív *vegyes megállapodások* csoportja, amelyek ma-
gukban foglalhatnak megosztott, de akár kizárólagos uniós hatásköröket is. *Ilyen esetekben az Unió egyedül is megkötethetné a megállapodást, ugyanakkor mégis olyan döntés születik, hogy a tagállamok ratifikációja is szükségessé válik a megállapodás megerősítéséhez.* Ez a döntés egyértelműen nem jogi, hanem politikai döntés. Ezt az érvelést látszik alátámasztani Sharpston főtanácsnok álláspontja, amely szerint az ilyen megállapodások esetén „a (Tanács tagjaiként eljáró) tagállamok együttesen dönthetnek arról, hogy továbbra is ők kívánják gyakorolni az egyéni külső hatásköröket”.¹⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez sem korlátlan, sőt, elmondható, hogy az uniós jog bizonyos mértékig korlátozza a politikai döntési lehetőség korlátlanságát. Maga Sharpston utal arra, hogy a politikai döntést alátámasztó jogi biztosítékokat az Uniónak a nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó szabályai (az EUMSZ 218. cikke) tartalmazzák.¹⁸ Az is igaz, hogy habár az uniós jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkör biztosított,¹⁹ abban az esetben, ha az intézkedés a kívánt cél elérésre nyilvánvalóan alkalmatlan, az annak jogszerűségét is érinti. Wahl főtanácsnok szerint ilyen helyzet áll elő például akkor, ha a vegyes megállapodás megkötéséről szóló határozat sürgössége vagy a tagállami ratifikációs eljárásához szükséges idő miatt komolyan veszélyezteti a megvalósítani kívánt célkitűzést, vagy az egyébként a *pacta sunt servanda* elvének megsértéséhez vezethet.²⁰ További korlátként jelenik meg, hogy az egyes tagállamok nem késleltethetik vagy nehezíthetik meg a közös érdek érvényesülését.²¹ Elmondható az is, hogy ezek lényegében a lojális együttműködés kötelezettségéből következnek. Végül fakultatív vegyesség esetén további, az uniós jogból következő korlátnak tekinthető az uniós jog autonómiája és az intézményi egyensúly elve is.²²

¹⁵ 13/07. sz. Bizottság v. Tanács ügyben, 2009. március 26-án hozott indítványa Kokott főtanácsnoknak [ECLI:EU:C:2009:190.] 121. bekezdés.

¹⁶ 3/15. sz. véleményben, 2016. szeptember 8-án hozott indítványa Wahl főtanácsnoknak [ECLI: EU:C:2016:657.] 122. bekezdés; 268/94. sz. Portugália v. Bizottság ügyben, 1996. december 3-án hozott döntés [ECLI: EU:C:1996:461.] 75. bekezdés.

¹⁷ 2/15. sz. véleményben 2016. december 21-én hozott indítványa Eleanor Sharpston főtanácsnoknak [ECLI:EU:C:2016:992.] 75. bekezdés.

¹⁸ Uo. 74. bekezdés.

¹⁹ GOVAERE, Inge: 'Facultative' and 'Functional Mixity' Consonant with Principle of Partial and Imperfect Con-
ferral. In CHAMON, Merijn – GOVAERE, Inge (eds): *EU External Relations Post-Lisbon: The Law and Practice of
Facultative Mixity*. Leiden, 2020. 21–47., 33. o.

²⁰ 3/15. sz. véleményben, 2016. szeptember 8-án hozott indítványa Nils Wahl főtanácsnoknak, 120–121.
bekezdések.

²¹ 13/07. sz. Európai Bizottság v. Európai Unió Tanácsa ügyben, 2009. március 26-án hozott indítványa Juliane
Kokott főtanácsnoknak, 73. bekezdés.

²² CHAMON, Merijn: Constitutional Limits to the Political Choice for Mixity. In NEFRAMI, Eleftheria – GATTI, Mauro:
Constitutional Issues of EU External Relations Law. Luxemburg, 2018. 127–166., 161–165. o.

2. A Megállapodás értékelése a Tanács Jogi Szolgálatától szerint

A fentiek alapján nem zárható ki a vegyes megállapodás lehetősége az EU és az Egyesült Királyság közötti aláírt megállapodás esetén. A Tanács Jogi Szolgálatának kiszivárgott véleménye szerint²³ azonban *jelen helyzetben biztosan nem beszélhetünk kötelező vegyességről*.²⁴ A dokumentum csupán példákat említve vizsgálja a megállapodás egyes részei által érintett hatásköröket, így a kereskedelemmel és a halászattal kapcsolatos rendelkezéseket, amelyeket kizárólagos hatáskörként határoz meg. Emellett említést tesz a légiközlekedés biztonságával és a büntetőügyi igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos rendelkezésekről, amelyeket az uniós *acquis* nagyrészt lefed.²⁵ Ezen túl a forgalommal kapcsolatos jogokat is említi, amelyek, habár az Unió megosztott hatáskörébe tartoznak, azt az Unió még nem gyakorolta. Erre vonatkozóan a dokumentum megjegyzi, hogy a Tanács dönthet arról, hogy jelen esetben kívánja-e gyakorolni ezt a hatáskört. *A dokumentum hangsúlyozza, hogy a Tanács jelen helyzetben egy politikai döntést hozott azzal, hogy lehetővé tette, hogy az Unió gyakorolja ezt a hatáskört*.²⁶ Ezzel a Tanács Jogi Szolgálatát mintegy hangsúlyozza, hogy a fakultatív vegyesség a tagállamok döntésén alapszik, ahogy az a tanácsadó véleményekből is következik. A Tanács Jogi Szolgálatát az előbb említetteken túl a szociális biztonsági együttműködés kérdését részletesebben is elemzi: álláspontja szerint az ilyen jellegű megállapodások általában vegyes megállapodások, azonban mivel az Unió itt szintén rendelkezik hatáskörrel, így lehetőség van arra, hogy az ilyen jellegű megállapodást is kizárólagos uniós megállapodásként kösse meg az Unió.²⁷ Hasonló következtetésre jut a légi közlekedés esetén is: *a vélemény ugyanakkor a tagállamok pozícióit is megerősíti abban, hogy azoknak továbbra is jogában áll, hogy e két hatáskört harmadik államok esetén továbbra is gyakorolhassák*.²⁸

IV. Következtetések

1. Jól látható, hogy a Tanács Jogi Szolgálatát a fakultatív vegyesség eddig ismert szabályaival összhangban járt el. Elmondható, hogy a jogi elemzés arra épít, hogy a kérdés eldöntése politikai döntésen alapszik. Megjegyzendő, hogy a Tanács Jogi Szolgálatát

²³ Steve Peers Twitter oldala: <https://twitter.com/StevePeers/status/1354397469875068931?s=20> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁴ The Brexit deal – Council legal service opinion. *EU Law Analysis*, 2021.01.27., <https://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/the-brexit-deal-council-legal-service.html> (letöltve: 2021.03.31.), 28. bekezdés.

²⁵ Uo. 28. bekezdés.

²⁶ Uo. 30–31. bekezdések.

²⁷ Uo. 35–36. bekezdések.

²⁸ Uo. 37. bekezdés.

a fentebb említett tanácsadói vélemények közül egyre sem hivatkozik, kizárólag a Bíróság esetjogára. Ez érthető olyan szempontból, hogy egyik tanácsadói vélemény sem bír kötelező jelleggel, ugyanakkor ezek azok a dokumentumok, amelyek kifejezetten foglalkoznak a vegyes megállapodások természetével. Megjegyzendő az is, hogy a fakultatív vegyességet a maga kontextusában tárgyalja a Tanács Jogi Szolgálat: amellett, hogy számba veszi a hatásköröket, egyes korlátokat, így a lojális együttműködés kötelezettségére is kitér.²⁹ Ebből következően a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye meggyőző a maga nemében.

2. *Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az időfaktor komoly problémaforrás lehet.* Maga a vélemény is utal arra, hogy az eljárás során milyen kevés idő is állt rendelkezésre a Tanács Jogi Szolgálat számára, ebből következően jelenleg nem rendelkezünk egy átfogó elemzéssel arra vonatkozóan, hogy ténylegesen csak fakultatív vegyességről beszélhetünk jelen helyzetben.³⁰ Ez természetesen kétségeket ébreszthet a vélemény olvasójában. Az időfaktor ugyanakkor nemcsak itt jelenik meg hátráltató tényezőként. Az Unió és a tagállamok számára a tárgyalási folyamatot mind a brit fél, mind pedig a koronavírus nehezítette. Ebből a szempontból még a Megállapodással kapcsolatos tanácsi határozatok is hangsúlyozzák az idő hiányát. Ez a körülmény természetesen kizárja a vegyes megállapodás megkötésének lehetőségét fakultatív vegyesség esetén, amennyiben a fentebb hivatkozott Wahl és Kokott főtanácsnoki indítványokban foglaltakat figyelembe vesszük. Az is igaz azonban, hogy a tárgyalások lebonyolításával kapcsolatos időfaktor kétségeket ébreszt arra vonatkozólag, hogy egyébként mennyiben tudnak a tagállamok szabadon dönteni a vegyes megállapodás természetéről ilyen helyzetben. Úgy vélem, hogy a jelen helyzet ilyen szempontból összevethető egy olyan esettel, amikor a tagállamok önként mondtak le arról, hogy egy bilaterális szerződést kötelező vegyes megállapodásként fogadjanak el. A Koszovóval kötött stabilizációs és társulási megállapodás esetén a tagállamok annak kizárólagosságáról döntöttek, mivel több tagállam tartott attól, hogy egy ilyen megállapodás megkötésével implicite Koszovót államnak ismernék el.³¹ Természetesen a párhuzam nem tökéletes, mivel a két esetben eltérő természetű vegyes megállapodásokról van szó. Látható ugyanakkor, hogy a Koszovóval kapcsolatos megállapodás esetében a tagállamoknak elegendő idő állt rendelkezésre arra, hogy döntsenek a helyzetről. Ez jelen helyzetben nem mondható el, ami komoly aggályokat vet fel.

3. *Végül érdemes a helyzetet abból a szempontból is vizsgálni, hogy a Megállapodás mennyiben illeszkedik a Brexit folyamatába, amikor a kivételességről van szó.* Nem példa nélküli a Brexit folyamatában, hogy abban az esetben, amikor valamilyen módon hatásköri ellentmondás merül fel valamilyen uniós szabály esetén, akkor kifejezett utalás történik arra annak szövegében, hogy a helyzetre tekintettel hozott szabályozás

²⁹ Uo. 40–41. bekezdések.

³⁰ Uo. 3. bekezdés.

³¹ VAN DER LOO – WESSSEL: The non-ratification of mixed agreements... 738. o.

semmilyen módon nem változtatja meg a tagállamok és az Unió közötti hatáskörök gyakorlását. Ez a jelenség akkor is előjött, amikor az ún. *no-deal* csomag részét képező 2019/502. sz. rendelet egyes, tagállami hatáskörbe tartozó légiforgalmi jogokat ideiglenes jelleggel az Unióhoz utalt volna abban az esetben, ha az Egyesült Királyság kizuhant volna az Unióból. A rendelet természetesen hangsúlyozza, hogy ez nem bírt volna semmilyen szempontból precedens jelleggel.³² Jelen esetben a 2020/2252. (EU) tanácsi határozat emeli ki azt, hogy „[a]z uniós hatáskörnek a kereskedelmi és együttműködési megállapodáson keresztüli gyakorlása nem sérti az Unió és a tagállamok saját hatásköreit”.³³ Ebből természetesen az is leszűrhető, hogy a kilépéssel kapcsolatos helyzetet az Unió a már meglévő eszközeivel milyen nehezen is kezeli. Ahogy a *no-deal*-lel kapcsolatos szabályozás, ez is arra a jelenségre mutat rá, hogy az uniós jog általánosságban nehezen kezeli a válságokat. Ennek pedig egyszerű oka az, hogy magát az Uniót sem válságkezelésre hozták létre.

³² Lásd bővebben BUDAI Péter: „Disznónak egész csinos lesz?” A no deal Brexit csomag és az uniós hatáskörök esete. *Közjogi Szemle*, (2020) 4., 62–68. o.

³³ 2020/2252 (EU) tanácsi határozat, (15) preambulumbekkezdés.

Az érvénytelenített beruházásvédelmi választottbíróági döntések meggyőző ereje¹

I. Röviden a beruházásvédelmi választottbíráskodás kvázi-precedensjellegéről

A nemzetközi beruházásvédelmi jogban napjainkban egy úgynevezett kvázi-precedens-, vagy *de facto* precedensrendszer működik. Ennek értelmében – bár formálisan nincs jelen a *common law* jogrendszerekben ismert *stare decisis* elve – a választottbíróági tanácsok ítélethozatalkor tekintettel vannak más tanácsok korábbi ügyekben hozott döntéseire.² Ugyan a joggyakorlat eltér a tekintetben, hogy a tanácsok milyen mértékben támaszkodnak ezekre a döntésekre, illetve, hogy milyen indokkal teszik ezt,³ a korábbi döntések figyelembevétele általánosan elfogadott jelenséggé vált a beruházásvédelmi választottbíráskodás terén.⁴

A kvázi-precedensrendszer ugyanakkor azt is jelenti, hogy az eljáró tanácsoknak nincs semmilyen jogi értelemben vett kötelezettségük a korábbi döntések hivatkozására. Eszerint – elméletileg – lehetséges lenne, hogy egy tanács bármiféle korábbi döntésre való hivatkozás nélkül is érvényes ítéletet hozzon,⁵ mint ahogy ez esetenként, leginkább kereskedelmi választottbíróági ügyek esetében elő is fordul.⁶

* CSERNUS Máté nemzetközi vitarendezésre szakosodott jogász, Morgan Lewis LLP ügyvédi iroda.

¹ A szerző köszönettel tartozik Erményi Gyögynek a cikk elkészítésében nyújtott segítségéért.

² ROE, T.: *Some Thoughts on Precedent in International Arbitration*. A beszéd 2013. április 16-án, a 18. *Commonwealth Law Conference* ülésén hangzott el. Lásd még SCHREUER, C.: *A Doctrine of Precedent?* In *The Oxford Handbook of International Investment Law*. Oxford, 2008. 1188. o.; PAULSSON, J.: *The Role of Precedent in Investment Treaty Arbitration*. In YANNACA-SMALL, K. (ed.): *Arbitration Under International Investment Agreements – A Guide to the Key Issues*. 2nd ed. Oxford, 2018. 81. o.

³ A *Saipem v. Bangladesh* ügyben eljáró tanács ment talán a legmesszebb, amikor úgy fogalmazott, hogy „kötelessége” a korábbi precedensekre alapozni a döntését, hacsak nincs nyomós oka, hogy eltérjen a fennálló gyakorlattól (*Saipem S.p.A. v. The People's Republic of Bangladesh*, ICSID Case No. ARB/05/07; *Decision on Jurisdiction and Recommendation on Provisional Measures*, 21 March 2007, para. 67).

⁴ FOURET, J. – GERBAY, R. – ALVAREZ, G. M.: *The ICSID Convention Regulations and Rules. A Practical Commentary*. Cheltenham–Northampton, 2019. 510. o.

⁵ Ez azonban feltételezi, hogy a felek egyike sem hivatkozott korábbi döntésekre, ellenkező esetben ugyanis a tanács köteles lenne a felek érvelését megvitatni.

⁶ KAUFMANN-KOHLER, G.: *Arbitral Precedent: Dream, Necessity or Excuse?* *Arbitration International*, (2007) 23., 357., 363. o.

Arról van inkább szó, hogy a beruházásvédelmi választottbírói tanácsoknak egyfajta „erkölcsi kötelességük”, hogy kövessék a kialakult gyakorlatot, és ezáltal egy „kiszámítható normatív környezetet alakítsanak ki”.⁷

A kvázi-precedensjelleg nem ismeretlen a nemzetközi jog más területein sem, így például a kereskedelmi jogban,⁸ vagy akár a Nemzetközi Bíróság joggyakorlatában.⁹ A beruházásvédelmi választottbíráskodás abban tér el az előbbiektől, hogy (i) a döntéseket egy széttagolt rendszerben működő, *ad hoc* választottbírói tanácsok hozzák, valamint (ii) a tanácsok ítéletei egy felülvizsgálati rendszer keretében érvényteleníthetők. Az érvénytelenítés mint jogintézmény egyedül a választottbíráskodás körében ismert; a WTO vizsgálóbizottsági jelentései esetében ugyanis a Fellebbezési Testület hatásköre a jelentés *módosítására* vagy *megsemmisítésére* is kiterjed (pontosabban: *kiterjedt*, amíg még létezett a testület).¹⁰ Ezzel szemben az állandó bírói fórumok, mint például a Nemzetközi Bíróság vagy az Európai Unió Bírósága, illetve az államközi választottbíráskodás esetében vagy nincs lehetőség a döntések felülvizsgálatára, vagy a felülvizsgálat csak marginális jelentőséggel bír.

Ez elvezet minket a jelen cikk tárgyához: milyen sors vár azokra beruházásvédelmi választottbírói ítéletekre, melyeket egy felülvizsgálati szerv érvénytelenít? Köddé válnak, és nyomtalanul eltűnnek a kollektív jogi folklórból, vagy meg tudják őrizni a meggyőző erejük egy részét?

II. Mitől lesz egy ítélet meggyőző?

A beruházásvédelmi jog területén az elmúlt húsz évben több olyan ítélet is született, amely mára gyakorlatilag megkerülhetetlenné vált az ítélkezési gyakorlatban. Ilyen „jó precedensek” minősülnek például az alábbi ügyekben született ítéletek: *Salini v. Morocco*; *Maffezini v. Spain*; *Vivendi v. Argentina*; *Metalclad v. Mexico*; *SGS v. Philippines*; *Electrabel v. Hungary*, *Saluka v. Czech Republic*.

A legtöbb szakmabelinek régóta fennálló, szinte bensőséges kapcsolata van ezekkel az ügyekkel, hiszen számtalan alkalommal találkoztak velük ítéletek és publikációk lábjegyzeteiben. Persze a fenti ügyek mellett könnyen lehetne hét teljesen másik példát találni (aztán még hetet), amelyek hasonló funkciót töltenek be. Mégis: látnunk

⁷ Uo. 374. o.

⁸ ANDRADE, M. C. de: Precedent in the WTO: Retrospective Reflections for a Prospective Dispute Settlement Mechanism. *Journal of International Dispute Settlement*, (2020) 11., 262. o.

⁹ BROWN, C.: Article 59. In ZIMMERMAN, A. et al. (eds): *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. 3rd ed. Oxford, 2019. 1587–1590. o.

¹⁰ A cikk az 'érvénytelenítés' kifejezést általánosan használja a Vbt., illetve az UNCITRAL mintatörvény szerinti érvénytelenítési (*setting aside*) eljárásra, valamint az ICSID egyezmény szerinti hatályon kívül helyezési (*annulment*) eljárásra.

kell, hogy a lista véges, és mindössze néhány tucatnyi olyan ügy van, amelyek újra és újra megjelennek a felek beadványaiban és a tanácsok által hozott ítéletekben. A beruházásvédelmi döntések nagy része a kihirdetését követően nem sokkal feledésbe merül, és sosem lesz tagja ennek a nivós „klubnak”.

A kérdéshez hozzátartozik, hogy a legtöbb híres ügy rendelkezik azzal az előnnyel, hogy a beruházásvédelmi választottbíráskodás korai éveiben született, amikor a szakmabeliek gyakorlatilag minden nyilvános ítéletet jól ismertek, és minden egyes esetben sokkal jelentősebb szerep jutott. Napjainkra jelentősen megváltozott a helyzet: a nyilvános beruházásvédelmi ügyek száma az ezret is meghaladja.¹¹ Meglepő módon azonban így is születnek évről évre olyan ítéletek, amelyek szinte azonnali hírnévre tesznek szert.¹²

Mik tehát azok a jellemzők, amivel egy „jó precedensnek” rendelkeznie kell? Az alapul fekvő jogi kérdés újdonsága vagy sajátossága? Vagy a magas színvonalú érvelés? Lauterpacht szerint a precedens értéke „hosszú távon [...] nem más, mint a benne megtestesülő jogi tartalom eredendő értéke”.¹³ Paulsson a hangsúlyt a hasznosságra helyezi, amellyel egy jó precedens szolgálni tud kemény jogi dilemmák esetén:

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy egy precedens akkor vált ki tiszteletet, ha a benne foglalt megállapítások olyannyira egyértelműek, hogy bármely esetben helytállnának – ami alapján azt is gondolhatnánk, hogy precedensekre egyáltalán nincs is szükség. Azonban ehelyett talán megfelelőbb azt vizsgálni, hogy egy precedens hasznos-e. Még ha ellentmondásos is – sőt néha különösen akkor, ha ellentmondásos – egy alapos érvek-ből felépített ítélet egy elismert jogásztól nagy segítség lehet egy későbbi döntéshozó számára, akinek legfőbb ellensége az idő és aki a ravasz ügyvédek elfogult érvelése okozta ködben próbálja megtalálni a döntő tényezőket és megteremteni az egyensúlyt.¹⁴

Természetesen az idő múlásával a rendelkezésre álló precedensek száma is rohamosan növekszik, emiatt a jelen választottbírája számos irányadó korábbi döntés közül választhat. És bár sok régebbi döntés hajlamos arra, hogy idővel – a részvényekhez hasonlóan – elértéktelenedjen,¹⁵ léteznek „nagyöreg” precedensek is, amelyeken úgy

¹¹ UNCTAD: *Investor-State Dispute Settlement Cases Pass the 1,000 Mark: Cases and Outcomes in 2019*. 8 July 2020.

¹² Lásd például *Chevron Corporation and Texaco Petroleum Corporation v. Ecuador (II)*, PCA Case No. 2009-23, Second Partial Award on Track II, 30 August 2018; *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/26, Award, 8 August 2016.

¹³ LAUTERPACHT, H.: *The So-Called Anglo-American and Continental Schools of Thought in International Law*. *British Year Book of International Law*, 12. (1931) 31., 52. o.

¹⁴ PAULSSON: *The Role of Precedent in Investment Treaty Arbitration*. 81., 93. (Fordítás a szerzőtől.)

¹⁵ RIDI, N.: *The Shape and Structure of the 'Usable Past: An Empirical Analysis of the Use of Precedent in International Adjudication'*. *Journal of International Dispute Settlement*, (2019) 10., 200., 209. o.

tűnik, hogy nem fog az idő. (Remek példa erre a *Factory at Chorzów*-ügy,¹⁶ amelyet máig gyakran hivatkoznak a kártérítés alapelvei körében.¹⁷)

Látható tehát, hogy az igazán jó precedensek idővel egyfajta asszociációs segédeszközzé nemesednek, hasonlóan a latin regulákhoz vagy a varázsigékhez: elég kimondani az ügy nevét, és a beavatottak számára egyből felsejlik a mögötte lévő jogi érvelés. Innen nézve pont a precedens ellenállóképességében és időtállóságában rejlik a valódi érték. A beruházásvédelmi választottbíráskodás területén azonban nagy gyakorisággal jelennek meg újfajta problémák, emiatt a precedensek rendszerének egyfajta rugalmasságot is tanúsítania kell ahhoz, hogy továbbra is hasznos tudjon maradni.¹⁸

III. Az érvénytelenített ítéletek jogi megítélése, legitimitása és meggyőző ereje

1. Választottbíróági ítéletek mint a nemzetközi jog forrásai

Nemzetközi jogi jogforrás-e a választottbíróági ítélet, *mielőtt* érvénytelenítik? Az ICSID Egyezmény tervezetében megjelenő szöveg megállapította, hogy az ICSID Egyezmény rendelkezéseiben használt „nemzetközi jog” kifejezést „a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikkének (1) bekezdése szerint kell értelmezni”. Ugyanez a szöveget használja az ICSID Egyezményhez csatolt *Report of the Executive Directors* is. Tehát az ICSID-rendszerben eljáró tanácsok alappal fordulhatnak az ICJ Statútum szerinti „bíróági döntésekhez”, amikor „nemzetközi jogot” alkalmaznak. Ez azt jelenti, hogy némi textuális alapja is van – legalábbis az ICSID rezsimjén belül – annak a gyakorlatnak, hogy a választottbírói tanácsok figyelembe veszik a korábbi ítéleteket.

Ez alapján, ahogy Paulsson is írja, „a nemzetközi választottbíróági ítéletek hasonló cipőben járnak – és hasonló korlátokkal bírnak – mint a velük funkcionálisan vagy akár terminológiai értelemben is azonos »bíróági döntések«”. Paulsson szerint a választottbíróági ítéletek emellett „sok esetben – a választottbíróági tanács összetételétől függően – a »legkiválóbb publicisták« tanításaként is értékelhetőek”.

¹⁶ *Case Concerning the Factory at Chorzów* (Claim for Indemnity) (Merits) (Germany/Poland), Judgment, (13 September 1928), P.C.I.J. (Ser. A) No. 17.

¹⁷ Az *Investor State Law Guide* 132 általános hivatkozást sorol fel a *Factory at Chorzów*-ügyre, valamint 90 további hivatkozást, amely közvetlenül az ítélet 47. oldalára vonatkozik, ahol a híres alapelv található.

¹⁸ Újabb példáért lásd az *UP (formerly Le Chèque Déjeuner)* és *C.D Holding Internationale v. Hungary* ügyben (ICSID Case No: ARB/13/35) 2018. október 9-én hozott ítéletet, amely az első olyan EU-n belüli kétoldalú beruházásvédelmi megállapodással kapcsolatos ügy, amely az úgynevezett „intra-EU” joghatósági kifogást az EUB *Achmea*-döntését követve kezelte. Ezt követően gyakorlatilag az összes hasonló ügyben eljáró tanács felismerte az ítélet jelentőségét, és hivatkozott is rá – annak ellenére, hogy az ítélet jogi érvelése nem volt különösebben színvonalas.

Eszerint tehát a választottbíróági ítéletek – érvényes állapotukban – *két tekintetben is* a 38. cikk (1) bekezdésének d) pontja alá tartoznak, e minőségükben pedig nemzetközi jogi jogforrások.

2. Az érvénytelenített ítéletek jogi helyzete

A beruházásvédelmi ítéletek érvénytelenítésének szabályai lényegesen eltérnek attól függően, hogy az ügy az ICSID Egyezmény hatálya alá tartozik-e. Az ICSID-ügyek esetén, az érvénytelenítésre csak az ICSID Egyezmény 52. cikkében meghatározott indokok alapján kerülhet sor, és az érvénytelenítésről döntő testület egy – az ICSID Titkárság által nyilvántartott választottbírói lista alapján összeállított – *ad hoc* bizottság. A nem az ICSID Egyezmény alapján folyamatban lévő ügyekben meghozott ítéletek¹⁹ ezzel szemben a nemzeti bíróságok előtt támadhatók meg, akik az ítéletek érvénytelenítésekor a nemzeti jog szabályai alapján döntenek.

Az érvénytelenítés azonban mindkét rezsimben kivételes jogintézménynek számít, és annak alkalmazására általában csak súlyos eljárási szabályszegés esetében van lehetőség. Az érvénytelenítés alapjául szolgáló lehetséges indokok is különböznek a két rendszerben: az ICSID Egyezmény valamivel tágabb körben biztosít lehetőséget az érvénytelenítésre,²⁰ mint a nemzeti jogszabályok.²¹ Ezt többé-kevésbé kiegyensúlyozza, hogy az ICSID-en kívüli rendszerekben a nemzeti jogszabályok közrendbe ütközés esetén is lehetővé teszik az ítélet érvénytelenítését, amely országonként eltérő eredményeket szülhet.

Az ICSID Egyezmény alapján érvénytelenített ítéletek teljes egészükben megszűnnek létezni, míg a nemzeti jog alapján érvénytelenített ítéletek bizonyos esetekben „feltámaszthatóak” a New York-i Egyezmény szerinti külföldi végrehajtás céljából.²² Mindkét rezsim ismeri a részleges érvénytelenítés fogalmát,²³ sőt az

¹⁹ A „nem ICSID ügyek” kifejezés alatt az ICSID *Additional Facility* szabályzat, az UNCITRAL választottbíráskodási szabályzat, az SCC választottbíráskodási szabályzat, az ICC választottbíráskodási szabályzat és az LCIA választottbíráskodási szabályzat alapján eldöntött beruházásvédelmi ügyeket értjük. Ezen különböző rezsimek mind egy csoportba sorolhatóak abból a szempontból, hogy a fenti szabályzatok alapján folyó ügyekben született ítéletek mind a New York-i Egyezmény alapján hajthatóak végre, és az érvénytelenítésről minden esetben a választottbíróóság székhelyének joga szerint döntenek a nemzeti bíróságok.

²⁰ ICSID Egyezmény, 52. cikk.

²¹ Lásd például 2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról, 47. § (2) bekezdés, illetve általánosan: UNCITRAL Mintatörvény, 34. cikk (2) bekezdés.

²² Ahogy a *Hilmarton*- és a *Chromalloy*-ügyek mutatják, egyes államok bíróságai esetenként annak ellenére is elrendelték választottbírói ítéletek végrehajtását, hogy az ítéletet a választottbíráskodás székhelye szerinti állam bírósága már érvénytelenítette.

²³ FOURET–GERBAY–ALVAREZ: *The ICSID Convention Regulations and Rules*. 659–660. o.; a nem-ICSID ügyek körében például a *Metalclad v. Mexico* ügy esetében került sor részleges érvénytelenítésre.

ICSID-ügyek esetében ez kifejezetten gyakori.²⁴ Ekkor az ítélet érvényes része *res iudicata*-ként él tovább,²⁵ ezáltal pedig osztja a „sima”, érvényes ítéletek jogi sorsát.

A fenti jogi elhatárolások mellett fontos gyakorlati különbség a két rendszer között, hogy a nemzeti jog szerinti érvénytelenítési folyamatot általában több szinten tárgyalják, az adott jogrendszer igazságszolgáltatási hierarchiájára vonatkozó szabályoktól függően. Ezáltal pedig a nemzeti jog szerinti érvénytelenítési folyamat szükségszerűen hosszabb ideig tart, mintha arról egy *ad hoc* bizottság – egyfokú eljárásban – döntene. Emellett fennáll a veszélye annak is, hogy a különböző bírói szintek ellentmondanak egymásnak.

Az érvénytelenített ítéletek tehát jogilag megszűnnek létezni, ezáltal pedig többé nem sorolhatóak be a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikk (1) bekezdés *d*) pontjában leírt „bíróági döntések” alá. Viszont mivel az ítéletek az érvénytelenítés előtti állapotukban a „legkiválóbb publicisták tanításainak” is minősülnek,²⁶ kijelenthető, hogy az érvénytelenítés – közvetlenül és formális értelemben – nem érinti az ítélet e minőségét. Tehát egy érvénytelenített ítélet *is* nemzetközi jogi jogforrás.

Ez pedig elvezet minket egy fontos kérdéshez: szükséges-e egy ítéletet csak azért érvényteleníteni, mert az hivatkozik egy korábbi érvénytelenített ítéletre? A válasz egyértelmű nem. Ennek oka, hogy (1) érvénytelenítés kivételes jogorvoslat, és (2) a fentiek alapján az érvénytelenített ítéletek továbbra is a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikk (1) bekezdés *d*) pontja szerinti „legkiválóbb publicisták tanításainak” minősülnek. Ahhoz, hogy egyáltalán felmerülhessen az érvénytelenítés kérdése, a választott bíróságnak az ítéletét *teljes egészében* egy érvénytelenített ítéletre kellene alapoznia, ami egyszerűen sosem történik meg a gyakorlatban.

Az érvénytelenített ítéletek *jogi* helyzete azonban csak a kirakós egyik darabja. A fent leírtak szerint ugyanis a választottbírói tanácsoknak eleve nincs jogi értelemben vett kötelessége korábbi döntésekre hivatkozni. Emiatt egy ítélet *jogi* helyzete önmagában nem határozza meg annak meggyőző erejét. Az érvénytelenítés azonban egy másik fontos tényezőt is befolyásol, mégpedig az ítélet legitimitását.

3. Az érvénytelenített ítéletek legitimitása és meggyőző ereje

A legitimitás önmagában is egy nehezen megragadható fogalom, amelynek értelmezése a választottbíráskodás kontextusában sem könnyű feladat. Thomas M. Franck a szabályok legitimitását biztosító négy elem egyikeként azonosítja az úgynevezett *szimbolikus validációt*.²⁷ Franck szerint „a szimbolikus validáció, a rituálé és a pedigre azok a tényezők, amelyek

²⁴ Az ICSID történetében eddig érvénytelenített 16 döntés közül összesen 6 került teljes egészében érvénytelenítésre, a többi csupán részlegesen.

²⁵ FOURET–GERBAY–ALVAREZ: *The ICSID Convention Regulations and Rules*. 660. o.

²⁶ PAULSSON: *The Role of Precedent in Investment Treaty Arbitration*.

²⁷ FRANCK, T. M.: *Legitimacy in the International System*. *American Journal of International Law*, 82. (1988) 4., 705., 712. o.

a [legitimitás] kulturális és antropológiai dimenzióját adják”. Treves a nemzetközi bíróságok és választottbíróságok vonatkozásában elemzi a szimbolikus validációt, és kiemeli *(i)* az eljárások alakítását, illetve *(ii)* az érvelés részletességét mint az ítéletek szimbolikus validációjának fontos elemeit.²⁸ Ezek pontosan azok a tényezők, amelyek *hiánya* megfelelő indok lehet egy ítélet érvénytelenítésére. Ezért tehát az érvénytelenítés aktusa azzal tudja befolyásolni egy ítélet legitimitását, hogy megfosztja az ítéletet annak szimbolikus validációjától.

De hogyan függ össze egy ítélet meggyőző ereje az ítélet legitimitásával? Az ítélet e két tulajdonsága között ugyanis nincs közvetlen korreláció. Csak azért, mert egy ítélet nem meggyőző, nem válik azonnal illegitimé. Fordítva azonban más a helyzet: ha egy ítélet legitimitása sérül, az egyértelműen befolyásolja a döntés meggyőző erejét, vagy legalábbis *azt a meggyőző erőt, amit a szakma neki tulajdonít*. Megállapíthatjuk tehát hogy az érvénytelenítés az ítéletek tekintetében egyértelmű legitimitás-deficitet okoz, és ezáltal az ítéletek meggyőző erejét is csökkenti.

Mindezek fényében tehát mégis miért hivatkozna egy választottbírószági tanács egy érvénytelenített ítéletre?

IV. Miért hivatkoznak a választottbírói tanácsok az érvénytelenített ítéletekre?

Bár a kérdésre sokféle válasz adható, a cikkben a következő nagyobb kategóriákat különítem el: *(i)* véletlen hivatkozás, amely annak a következménye, hogy a tanács nem volt tudatában az érvénytelenítés tényének; *(ii)* hivatkozás abból a célból, hogy a tanács reflektáljon az érvénytelenítés tényére; és – a témánk szempontjából legfontosabb kategória – *(iii)* hivatkozás mint az érvénytelenített ítéletben foglalt jogi érvelés elfogadása.

A fenti okok mellett létezik még néhány, melyeket *hamis pozitív* eredményekként kategorizálhatunk: ilyen *(i)* a részben érvénytelenített ítéletek érvényes részeire való hivatkozás, *(ii)* az olyan időpontban megtett hivatkozások, amikor az ítélet *még* nem volt érvénytelen, vagy az érvénytelenítésről szóló határozatot azóta megváltoztatták (tehát az ítélet *már* nem érvénytelen), vagy *(iii)* azok a hivatkozások, melyek esetében a választottbírószági tanács a felek érvelését összegzi, és nem saját maga végez jogi elemzést.

1. Hivatkozás tévedésből

Az ügyek első csoportjában a választottbírószági tanácsok nagy valószínűséggel nincsenek tudatában annak, hogy az ítélet, amire hivatkoznak, már érvénytelen. Ilyen

²⁸ TREVES, T.: Aspects of Legitimacy of Decisions of International Courts and Tribunals. In WOLFRUM, R. – ROEBEN, V. (eds): *Legitimacy in International Law*. Berlin, 2008. 169., 175. o.

hivatkozások leggyakrabban csekély jelentőségű vagy egyszerű megítélésű jogkérdések esetében fordul elő, amikor a tanács gyakorlatilag automatikusan emeli át a felek által idézett jogforrásokat.

Az ilyen típusú hivatkozás kifejezetten gyakori: a *Hochtief* tanács hivatkozása a *Fraport I.*-döntésre,²⁹ vagy a *Blusun* tanács hivatkozása – az akkor érvénytelen – *Yukos*-ítéletre³⁰ csak két példa a számos hasonló eset közül.

Ezekben az esetekben gyakran előfordul, hogy a hivatkozott ítélet érvénytelenítése időben nagyon közel áll a hivatkozás idejéhez.³¹ Ekkor elképzelhető, hogy a „érvénytelenítendő” ítélet még érintetlen volt, amikor az új ítélet vonatkozó részét már megírta az eljáró tanács.

Az ilyen tévedések – bármily sajnálatosak is – elkerülhetetlenek, hiszen a tanácsok többszáz oldalas ítéleteket írnak, azokat gyakran több ezer lábjegyzettel ellátva. Mivel azonban az érvénytelenített ítéletekre való hivatkozás általában több „érvényes” precedensre hivatkozással együtt történik, az ítélet legitimitását vagy az érvelés minőségét erős potenciális hatások elenyészők.

2. Hivatkozás az érvénytelenítés tényének hangsúlyozása végett

Míg az előző kategóriába tartozó választottbíróági tanácsok nem, az ebbe a csoportba tartozók nagyon is tisztában vannak az érvénytelenítés tényével. Céljuk éppen az, hogy ezt hangsúlyozzák, és egyúttal meghajoljanak az ítéletet érvénytelenítő testület tekintélye előtt. Így ezek az ügyek sem alkalmasak arra, hogy valóban próbára tegyék az érvénytelenített ítéletek meggyőző erejét, sőt, az ebbe a csoportba tartozó ügyek *a contrario* éppen hogy a meggyőző erő hiányára utalnak.

Ennek ellenére egy fontos kategóriáról van szó, mivel az ítéletek kifejezetten nagy hányada tartozik ebbe a csoportba. Azok a választottbíróági tanácsok, akik ebbe a kategóriába tartoznak, három lehetséges ok egyike miatt hivatkoznak érvénytelenített ítéletekre: (i) azért, hogy egy adott ügyet *megkülönböztessenek* az ítéletben foglalttól (ii) azért, hogy alá tudják támasztani, hogy az esetjog egy adott kérdésben nem egységes,

²⁹ *Hochtief AG v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/31, idézi a *Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide v. Philippines* ügyet, ICSID Case No. ARB/03/25.

³⁰ *Blusun S.A., Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italian Republic*, ICSID Case No. ARB/14/3, 2016. december 27-i végleges döntés, fn 490, idézi a *Yukos v. Russia* ügyet. Ugyanebben a lábjegyzetben a tanács több, érvényes ítéletre is hivatkozott, mint például: *Plama Consortium Limited v. Republic of Bulgaria*, ICSID Case No. ARB/03/24; *World Duty Free Company v. Republic of Kenya*, ICSID Case No. ARB/00/7; *Phoenix Action, Ltd. v. The Czech Republic*, ICSID Case No. ARB/06/5; *David Minnotte and Robert Lewis v. Republic of Poland*, ICSID Case No. ARB(AF)/10/1.

³¹ Feltehetőleg ez történt, amikor a tanácsok a *Strabag SE v. State of Libya* (ICSID Case No. ARB(AF)/15/1, Award, 29 June 2020, fn 273.) és a *Cavalum SGPS, S.A. v. Kingdom of Spain* (ICSID Case No. ARB/15/34, Decision on Jurisdiction, Liability and Directions on Quantum, 31 August 2020, például para. 231.) ügyekben hivatkoztak az *Eiser v. Spain* ügyre, amelyet 2020. június 11-én érvénytelenítettek. Az érvénytelenítés tehát két héttel a *Strabag v. Libya* ítélet és két és fél hónappal az *Cavalum v. Spain* ítélet kihirdetése előtt történt.

vagy (iii) abban a sajátos esetben, amikor az érvénytelenített ítélet és az érvénytelenítő határozat *együtt* alkotnak precedenst.

a) Hivatkozás megkülönböztetés céljából – *Achmea v. Slovakia*

Az *Achmea v. Slovakia* ügyet valószínű, hogy keveseknek kell bemutatni.³² Az Európai Unió Bírósága úgy találta, hogy a Hollandia és Szlovákia által aláírt kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásban kikötött választottbíróági kikötés, illetve az ehhez hasonló klauzulák összeegyeztethetetlenek az uniós joggal.³³ Emiatt a német bíróság, amely előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordult EUB-hez, érvénytelenítette az *Achmea*-ítéletet.³⁴

Az azóta eltelt lassan három évben az úgynevezett *intra-EU* ügyekben eljáró tanácsok több tucat döntést hoztak meg, a legtöbbet az Energia Charta Egyezmény alapján,³⁵ néhányat pedig kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások (úgynevezett *bilateral investment treaty*-k, azaz BIT-ek) alapján.³⁶ Ezek mind elutasítják az alperes államok azon joghatósági kifogásait, melyeket az *Achmea*-döntés, illetve a döntés alapjául szolgáló uniós jogi érvek alapján emeltek. Ennek alátámasztására a választottbírói tanácsok különböző körülményeket sorakoztattak fel, melyek alapján megkülönböztették az adott ügyet az *Achmea*-döntéstől. A leggyakrabban azt a körülményt említették, hogy az *Achmea*-döntést az UNCITRAL választottbíróági szabályok alapján hozták meg, így az nem befolyásolja az ICSID-ügyeket, illetve az Energia Charta Egyezmény alapján folyamatban lévő ügyekben azzal érveltek, hogy az *Achmea*-döntés csak a BIT alapú ügyeket érinti.³⁷

A fentiek alapján egy nemzetközi jogi szempontból egészen egyedi jelenségnek lehetünk tanúi, amikor is egy érvénytelenített ítélet gyakorlatilag egy *sui generis* joghatósági kifogássá válik. Ami az *Achmea*-jelenséget még különösebbé teszi, az az, hogy a választottbíróági tanácsok nemcsak az érvénytelenítő testülettel találják magukat szemben, hanem az Európai Unió Bíróságával is, amely egy állandó bírói fórum kizárólagos hatáskörrel az uniós jog jog értelmezésére. Így mivel egyértelműen nem lehet arra hivatkozni, hogy „az EUB elhibázta” – még ha sokan valójában ezt is gondolják –, a tanácsoknak két lehetőségük van: vagy beadják a derekukat, meghajolnak az EUB

³² *Achmea B.V. v. The Slovak Republic*, UNCITRAL, PCA Case No. 2008-13.

³³ *Slovak Republic v. Achmea BV*, Court of Justice of the European Union, Judgment, Case C-284/16 (March 6, 2018).

³⁴ BGH, Beschluss vom 31. Oktober 2018 – I ZB 2/15 – OLG Frankfurt am Main.

³⁵ *Eskosol S.p.A. in liquidazione v. Italian Republic*, ICSID Case No. ARB/15/50; *Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany*, ICSID Case No. ARB/12/12.

³⁶ *UP (formerly Le Chèque Déjeuner) and C.D Holding Internationale v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/13/35; *United Utilities (Tallinn) B.V. and Aktsiaselts Tallinna Vesi v. Republic of Estonia*, ICSID Case No. ARB/14/24.

³⁷ A cikk lezárása előtt néhány nappal látott napvilágot a C-741/19. sz. *Moldova v. Komstroy* EUB ügyben a Főtanácsnoki indítvány, amely az *Achmea*-döntésben megfogalmazott elveket az Energia Charta Egyezmény körében is alkalmazhatónak tartja.

és az érvénytelenítő fórumok tekintélye előtt, és követik a precedenst, vagy pedig megpróbálják az adott ügyet megkülönböztetni, tehát kibúvókat keresni. A tanácsok szemmel láthatóan az utóbbi megoldást választották.

b) Hivatkozás bizonyítékként arra, hogy az esetjog nem egységes – *MHS v. Malaysia*

Az *ad hoc* ICSID-bizottság döntése az *MHS v. Malaysia* ügyben³⁸ kifejezetten nagy feltűnést keltett, és joggal hívhatjuk az egyik legbefolyásosabb érvénytelenítő határozatnak az ICSID történetében. Az ügyben eljáró *ad hoc* testület kifogásolta az ügynevezett *Salini*-teszt *ügybeni* alkalmazását, és végül ez vezetett az egyesbíró ítéletének érvénytelenítéséhez. A *Salini*-tesztet már ekkor is széleskörűen használták az ICSID-tanácsok abból a célból, hogy megállapítsák egy adott befektetés létezését jogi szempontból.³⁹ A váratlan érvénytelenítő döntésnek köszönhetően azonban megszűnt a joggyakorlatban addig fennálló relatív konszenzus, ez pedig ahhoz vezetett, hogy több, teljesen széttartó értelmezése született az ICSID Egyezmény 25. cikk (1) pontja szerinti ‘befektetés’ fogalmának.⁴⁰

Ennek hatására a választottbírószági tanácsok gyakran hivatkoznak⁴¹ az *MHS v. Malaysia* ügyben érvénytelenített alapítéletre – megjegyezve, hogy az egy érvénytelenített döntés – és több másik ügyre is, melyek azonos, vagy épp ellenkező eredményt fogalmaztak meg. Az eljáró tanácsok a fentiek alapján alappal állapítják meg, hogy az esetjog a vonatkozó kérdésben egyáltalán nem egységes.⁴² Számukra ez azzal az előnnyel jár, hogy nagyobb rugalmasággal dönthetnek arról, hogy melyik értelmezést kívánják követni.

c) Hivatkozás az érvénytelenített ítéletre az érvénytelenítő határozattal együtt – *Vivendi v. Argentina*

A magánjogi szerződésen, illetve nemzetközi egyezményen alapuló követelések közötti különbségtétel (*contract claims v. treaty claims*) a nemzetközi beruházásvédelmi jog egyik prominens kérdése, amely kérdés szorosan összekapcsolódik a *Vivendi v. Argentina* ügygel.⁴³ A *Vivendi* tanács eredetileg úgy találta, hogy hatásköre nem terjed

³⁸ *Malaysian Historical Salvors, SDN, BHD v. The Government of Malaysia*, ICSID Case No. ARB/05/10, Decision on the Application for Annulment, 16 April 2009.

³⁹ DOLZER, R. – SCHREUER, C.: *Principles of International Investment Law*. 2nd ed. Oxford, 2012. 66–69. o.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Például *Casinos Austria International GmbH and Casinos Austria Aktiengesellschaft v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/14/32, Decision on Jurisdiction, 29 June 2018, para. 190.; *Beijing Urban Construction Group Co. Ltd. v. Republic of Yemen*, ICSID Case No. ARB/14/30, Decision on Jurisdiction, 31 May 2017, paras 127–128.

⁴² Uo.

⁴³ CHRISTIE, K.: *Treaty Claims vs. Contractual Claims in ISDS*. *Jus Mundi*, 2020.08.25., <https://jusmundi.com/en/document/wiki/en-treaty-claims-vs-contractual-claims-in-ids> (letöltve: 2021.03.31.).

ki (magánjogi) szerződéses követelések feletti ítélkezésre.⁴⁴ Az *ad hoc* érvénytelenítő bizottság azóta elhíresült válasza erre az volt, hogy „a kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás megsértésének és a [magánjogi] szerződés megszegésének ténye két külön vizsgálendő kérdés”.⁴⁵ Ez azonban nem jelenti azt hogy egyazon magatartás egy állam részéről ne tudna egyszerre akár *mindkét* szempontból jogsértő lenni.⁴⁶

Az érvénytelenítő határozatot az teszi híressé, hogy az *ad hoc* bizottság egy olyan problémát érintett, ami nem csak az adott ügyben volt kulcsfontosságú, hanem az egész beruházásvédelmi jogra nagy hatással volt. Tulajdonképpen a *Vivendi* tanács hibája volt az, ami lehetővé tette az *ad hoc* bizottság számára, hogy részletesen elemezzen egy komplex és a jogterület szempontjából központi jogkérdést. Az érvénytelenítő határozat hírnevéhez vélhetően az is hozzájárult, hogy az *ad hoc* bizottság egyik tagja a kiváló James Crawford volt. Az eredeti ítélet az *ad hoc* bizottság ítéletében foglalt korrekciónak köszönhetően emelkedett precedens-erejűvé, és a két ügy azóta gyakorlatilag együttesen alkot egy precedenst.

3. Hivatkozás mint az érvénytelenített ítéletben foglalt jogi érvelés elfogadása

A harmadik kategóriába azok a hivatkozások tartoznak, melyek közvetlenül teszik próbára az ítélet meggyőző erejét: ilyenkor a választottbírószági tanácsok azért hivatkoznak egy érvénytelenített ítéletre, mert az abban foglalt jogi érvekkel egyetértenek, és elutasítják az érvénytelenítő határozat megállapításait. Érthető módon elenyészően kevés ügy tartozik ebbe a kategóriába: a szerző összesen egy esetet tudott azonosítani.

2017-ben a *Luxtona*-ügyben⁴⁷ eljáró választottbírószági tanács került talán a legközelebb ahhoz, hogy nyíltan elfogadjon és átemeljen egy érvénytelenített ítéletben foglalt jogi érvelést. A *Luxtona*-tanács a döntését az – akkor még – érvénytelenített *Yukos v. Russia* ügyekre⁴⁸ alapozta az ügy egyik kulcskérdése tekintetében: a tanács az Energia Charta Egyezmény ideiglenes alkalmazására vonatkozó rendelkezések alapján megállapította, hogy van hatásköre eljárni az ügyben.

⁴⁴ *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/97/3, Award, 21 November 2000.

⁴⁵ *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/97/3, Decision on Annulment, 3 July 2002, paras 96–96.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ *Luxtona Limited v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. 2014-09.

⁴⁸ Bár általában egyes számban hivatkoznak rá, mint „a Yukos-ügy”, valójában három egymáshoz kapcsolódó választottbírószági eljárásról van szó. Mindhárom ügyben ugyanaz a tanács járt el, és mindhámat az Állandó Választottbírószág adminisztrálta: *Hulley Enterprises Limited (Cyprus) v. The Russian Federation* (2005-03/AA226); *Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation* (2005-03/AA227); *Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. The Russian Federation* (2005-03/AA227).

A *Yukos*-ügyek gyakorlatilag azonnali kultikus státuszra tettek szert, amikor 2014-ben a beruházásvédelmi választottbíráskodás történetének legnagyobb összegű – több mint 50 milliárd dolláros – kártérítéséhez vezettek. Érthető, hogy Oroszország minden követ megmozgatott annak érdekében, hogy az ítéletet érvénytelenítse. Mivel az ügy nem az ICSID-szabályok szerint folyt, az érvénytelenítés a nemzeti – ebben az esetben holland – bíróságok hatáskörébe tartozott.

2016-ban Oroszország jogi csapata végül meggyőzte a hágai elsőfokú bíróságot, hogy érvénytelenítse a választottbíróági ítéleteket.⁴⁹ A bíróság úgy találta, hogy a választottbíróági tanácsnak nem volt hatásköre eljárni, és hibázott az Energia Charta Egyezmény ideiglenes alkalmazása körében. A beruházó fellebbezett a döntés ellen, így a harc tovább folytatódott.

Majdnem 4 évvel később, 2020-ban, a Hágai Fellebbviteli Bíróság megváltoztatta az elsőfokú bíróság döntését, és tulajdonképpen „újraélesztette” a *Yukos*-ítéleteket.⁵⁰ Az ügyet jelenleg a hágai Legfelsőbb Bíróság tárgyalja.

A *Luxtona*-tanácsnak 2017-ben kifejezett tudomása volt arról, hogy Hágában hatályaon kívül helyezték a *Yukos*-ügyeket, amire a tanács utalt is az ítéletben.⁵¹ Ez azonban nem akadályozta meg a tanácsot abban, hogy két esetben is élesen bírálja a holland bíróság döntését és jogi érveit. (Bár ezek a kritikák alaposan el voltak rejtve a lábjegyzetekben.⁵²) Végeredményben a *Luxtona*-tanács az Energia Charta Egyezmény alkalmazását illetően a *Yukos*-döntésekben foglalt álláspontra jutott. Bár a tanács explicite nem írta le az ítéletben, hogy a *Yukos*-ügyekre alapozza a döntését, mindent figyelembe véve kijelenthetjük, hogy lényegében ez történt.

A *Yukos*-ügyek és a *Luxtona*-tanács „lázadása” érdekes oldalát világítják meg a nem-ICSID-ügyekben született ítéletek érvénytelenítésének: az államok többszintű igazságszolgáltatási rendszere miatt az érvénytelenítés tárgyában született döntés felülvizsgálat (és egyes esetekben *további* felülvizsgálat) tárgya lehet. Ennek következtében az ítélet évekre egy jogi útvesztőben ragadhat. Egy nem jogerős döntés tehát legjobb esetben is csak *valószínűsítheti* az ítélet későbbi, végleges érvénytelenítését. Ez vajon elegendő kellene, hogy legyen az ítélet precedenskénti alkalmasságának befolyásolására?

Vajon a *Luxtona*-tanács is emiatt a bizonytalanság miatt hagyta figyelmen kívül az elsőfokú bíróság határozatát? Vagy azért, mert a *Luxtona*-tanács székhelye a kanadai Torontóban volt, távol a holland bíróságok vigyázó szemeitől? Vajon más eredmény született volna egy ICSID-ügy esetében? Nem tudjuk biztosan. Ismerve a másodfokú

⁴⁹ C/09/477160/HA ZA 15-1, Judgment of the Hague District Court, 20 April 2016.

⁵⁰ 200.197.079/01, Judgment of the Hague Court of Appeal, 18 February 2020.

⁵¹ *Luxtona Limited v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. 2014-09, Interim Award on Respondent's Objections to the Jurisdiction of the Tribunal, 22 March 2017, para. 103.

⁵² *Luxtona Limited v. The Russian Federation*, UNCITRAL, PCA Case No. 2014-09, Interim Award on Respondent's Objections to the Jurisdiction of the Tribunal, 22 March 2017, fns 151 and 261.

bíróság ítéletét, az idő a *Luxtona*-tanácsot igazolta. Legalábbis addig biztosan, amíg a holland Legfelsőbb Bíróság végleg el nem dönti a kérdést.

V. Következtetések

A fentiek alapján bár tisztán formális értelemben meglepően gyakori jelenség az, hogy egy tanács a döntésében egy érvénytelenített ítéletre hivatkozik, ennek csak a legritkább esetben van érdemi kihatása az ügyre nézve. Láthattuk azt is, hogy egy érvénytelenített ítélet akár az érvénytelenítő határozat kapcsán, akár a saját jogán is fontos szerepet tölthet be a joggyakorlatban – ehhez azonban minden esetben szükséges az, hogy a tanácsok tisztában legyenek az érvénytelenítés tényével, és erre megfelelően reflektáljanak.

Az általános tapasztalat azonban az, hogy az érvénytelenített ítéletek elvesztik meggyőző erejüket, és ezáltal a joggyakorlat-alakító képességüket is. Mivel a nemzetközi jog kvázi-precedensrendszere eleve metajurisztikus szempontok szerint működik, így az érvénytelenített ítéletek sem jogi fogyatékoságuk, sokkal inkább legitimitásbeli hiányosságaik miatt jutnak erre a sorsra.

A *Yukos*- és *Achmea*-ügyek továbbá kiválóan megvilágítják az ICSID és az ICSID-en kívüli rezsim közötti két legfontosabb különbséget: (i) az ICSID-en kívüli rezsim lokalizáltsága csökkenti a döntést érvénytelenítő helyi határozat, és így az érvénytelenítés tényének *globális* tekintélyét; és (ii) a nemzeti jog szerinti érvénytelenítési folyamat többszintűsége arra ösztönzi a választottbíróági tanácsokat, hogy megvárják a végleges döntést, melyet általában a választottbíróóság székhelye szerinti állam legfőbb bírói fóruma hoz meg.

Tehát, míg a tanácsok hajlandóak egy *ad hoc* bizottság tekintélyét elfogadni a delokalizált ICSID-rendszerben, addig hajlamosabbak ellentmondani és „vissza-beszélni”, ha a felülvizsgálati fórum egy nemzeti bíróság.

Összességében elmondhatjuk, hogy vélhetően javítaná az ítélkezés – és az ítélkezési gyakorlat – minőségét, ha a felek és az eljáró tanácsok tudatosabban viszonyulnának az általuk mindennaposan használt precedensekhez, és rendszeresen felülvizsgálnák azok szavatossági idejét – értve ezalatt egy esetleges érvénytelenítést vagy akár egyéb szempontokat is.

A magyar állampolgárság belső jogi szabályozásának nemzetközi jogi keretei

I. Bevezetés

A magyar állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozása a magyar állam szuverenitásából eredő joga. Általánosan elfogadott az a nézet, miszerint az állampolgársági kérdések az államok kizárólagos belső joghatóságába tartoznak,¹ vagyis a *domaine réservé* körébe esnek. A *domaine réservé* azokat a kérdéseket foglalja magában, melyek szabályozásában az állam szabad mérlegelési joggal rendelkezik. Az állam diszkrecionális jogába azonban az is beletartozik, hogy az adott területen nemzetközi kötelezettségeket vállalhat, amellyel korlátokat² állít fel magára nézve. A nemzetközi kötelezettségvállalás ennek fényében az állam szuverenitása alá tartozó joggyakorlásnak is tekinthető,³ és a korlátok állami akarat hiányában nem vélelmezhetők.⁴ Az állampolgárok körének kijelölése tehát a belső jogban történik, melyet az állam nemzetközi jogi kötelezettségvállalásainak megfelelően a nemzetközi jog bizonyos keretek közé terel.⁵

Hazánkban az állampolgárság belső jogi szabályozását Magyarország Alaptörvényének G) cikke, valamint a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény valósítja

* GANCZER Mónika PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – MTA Kiválósági Kutatóhely; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion of 7 February 1923, P.C.I.J. Series B, No. 4, 24.; League of Nations, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, Subcommittee on Nationality, Report Submitted by M. Rundstein and Approved by M. De Megalhaes, 8 October 1925, C.43. M.18. 1926. V. *American Journal of International Law – Supplement*, 20. (1926) 3., 23. o.; Convention on Certain Questions relating to the Conflict of Nationality Laws, The Hague, 13 April 1930, Article 1.

² *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, Advisory Opinion of 7 February 1923, P.C.I.J. Series B, No. 4, 24.; *Acquisition of Polish Nationality*, Advisory Opinion of 15 September 1923, P.C.I.J. Series B, No. 7, 16.; *Advisory Opinion on Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, Inter-American Court of Human Rights, 19 January 1984, OC-4/84, Ser. a, No. 4, para. 32.; *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, Inter-American Court of Human Rights, Judgment of 8 September 2005, Ser. C, No. 130, para. 140.

³ *The S.S. Wimbledon (Great Britain, France, Italy, Japan, and Poland v. Germany)*, Judgment of 17 August 1923, Ser. A, No. 1, 25.; *Germany and Poland (Interpretation of Minorities Treaty)*, Kaackenbeeck, Arbitrator, 10 July 1924, Annual Digest of Public International Law Cases, Vol. 2, 1923–1924, Case No. 117, 220.; *Georges Pinson (France) v. United Mexican States*, French-Mexican Mixed Claims Commission, Decision No. 6 of 24 April 1928, R.I.A.A., Vol. 5, 393–394.

⁴ *The S.S. Lotus (France v. Turkey)*, Judgment of 7 September 1927, Ser. A, No. 10, 18.

⁵ Lásd továbbá Kovács Péter: *Citizenship and International Law – Old and New Challenges, Old and New Solutions?* In MOUTON, Jean-Denis – KOVÁCS, Péter (eds): *Le concept de la citoyenneté en droit international – The Concept of Citizenship in International Law*. Leiden, 2018. 3–80. o.

meg. Ezt elsődlegesen a Magyarország által kötött nemzetközi szerződések határolják be. A nemzetközi szokásjog, az általános jogelvek (például a jóhiszeműség elve, a joggal való visszaélés tilalma, a visszaható hatály tilalma)⁶ és más jogforrások⁷ szerepe is megemlíthető. E szabályok be nem tartása esetén a nemzetközi kötelezettségek megsértésére vonatkozó általános szabályok alkalmazandók. Emellett más államok számára az állampolgárság el nem ismerésének joga szolgálhat eszközül, ha a magyar állampolgárság nem felel meg a Magyarországra kötelező nemzetközi jogforrásoknak.⁸ Az el nem ismerés oka lehet egy nemzetközi kötelezettségbe ütköző jogszabály egésze vagy része, illetve az állam egyedi ügyben hozott konkrét aktusa. Az el nem ismerés alapja esetlegesen egy nem effektív állampolgárság is lehet, azonban ez csak a diplomáciai védelem kapcsán merülhet fel. A tényleges, megfelelő kapcsolat (*genuine connection*) követelménye mint az állampolgárság effektivitásának elve a *Nottebohm*-ügyet⁹ követően került előtérbe a nemzetközi jogban, azonban az elv jogi jellege és kötelező ereje napjainkban is vitatott.¹⁰

Mindezek fényében a tanulmány a Magyarországra kötelező azon nemzetközi szerződések, nemzetközi szokásjogi szabályok, továbbá a Magyarországra is vonatkozó nem kötelező erejű dokumentumok csoportosítására és összevetésére vállalkozik, melyek behatárolják a magyar állampolgárság megszerzésének és elvesztésének belső jogi szabályozását. Jelen tanulmány nem tér ki az állampolgárság nemzetközi jogi eljárási garanciáira, melyek komplexitásuk és Magyarország e tárgyban tett fenntartásai nyomán külön kérdésként vizsgálándók.

II. Az állampolgárság elvei

Az állampolgárság szabályozását számos elv hatja át a nemzetközi jogban. Ide sorolható az állampolgársághoz való jog, az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma, a diszkrimináció tilalma, a hontalanság kiküszöbölésének elve. Emellett az

⁶ Lásd BROWNIE, Ian: *The Relations of Nationality in Public International Law. British Year Book of International Law*, 39. (1963) 293–296. o.; TRIEPEL, Heinrich: *Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (1929) 1., 196. o.; PANHUYS, Haro Frederic van: *The Role of Nationality in International Law*. Leiden, 1959. 161–164. o.

⁷ Itt említendő meg az európai uniós jogban felmerülő kötelezettségek. Lásd MOLNÁR Tamás: Az állampolgárság megítélése a nemzetközi jogban és a közösségi jogban. *Acta Humana*, 17. (2006) 2., 75–82. o.; GYULAI Gábor: Statelessness in the EU Framework for International Protection. *European Journal of Migration and Law*, 14. (2012) 3., 279–295. o.

⁸ Lásd például Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, Strasbourg, 1997. november 6., 3. cikk. Kihirdette: 2002. évi III. törvény. Az egyezmény elemzését lásd KOVÁCS Péter: *The Background and the Functions of the European Convention on Nationality. Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2. (2014) 3–14. o.

⁹ *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955, I.C.J. Reports 1955, 23.

¹⁰ GANCZER Mónika: Az állampolgárság más államok általi elismerése és az effektivitás elve. *Állam- és Jogtudomány*, 53. (2012) 1., 29–62. o.

elvek között szerepel például, hogy a házasság ne legyen automatikusan hatással a házastárs állampolgárságára.

Az állampolgársághoz való jog többnyire az emberi jogi dokumentumokban jelenik meg; emellett néhány állampolgársági tárgyú nemzetközi szerződés is tartalmazza.¹¹ A nemzetközi szokásjog részének tekintendő az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának rendelkezése, mely szerint „minden embernek joga van valamely állampolgársághoz”.¹² Ez volt a mintaadó az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezményben foglalt állampolgársághoz való jog megfogalmazásánál is.¹³ Mivel ezt az emberi jogot a hontalan személyek védelmében fogalmazták meg, tartalma az állampolgárság megszerzéséhez és megtartásához való jogra korlátozódik, míg az állampolgárság megváltoztatásához való jog nem vezethető le belőle egyértelműen. Egyes dokumentumok az állampolgársághoz való jogot a gyermek vonatkozásában írják elő. Az 1989. évi, a Gyermek jogairól szóló egyezmény a gyermeknek az állampolgárság megszerzése és megtartása jogáról egyaránt rendelkezik,¹⁴ a többi dokumentum azonban csak a gyermek állampolgárságának születéskor való megszerzésének jogát tartalmazza.¹⁵ Az állampolgársághoz való jog legfőbb hiányosságának az tekinthető, hogy a dokumentumok általában¹⁶ nem határozzák meg, mely állam kötelezettsége az állampolgárság biztosítása,¹⁷ így az államok könnyen egymásra háríthatják az állampolgárság nyújtásának kötelezettségét.

Az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma az emberi jogi dokumentumokban emberi jogként¹⁸ vagy az állampolgársági tárgyú szerződésben alap-

¹¹ GANCZER, Mónika: The Right to a Nationality as a Human Right? *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2. (2014) 15–33. o.; GANCZER Mónika: Állampolgársághoz való jog. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, 2018. 133–138. o.

¹² Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A, 10 December 1948, Article 15 (1), 3 U.N. GAOR (A/810), 71, U.N. Doc. A/RES/217A (III) (1948).

¹³ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 4. cikk a). Lásd továbbá ajánlás jellegű dokumentumként: Declaration and Decisions from the Helsinki Summit. Helsinki, 10 July 1992, Part VI, para. 55.

¹⁴ Egyezmény a gyermek jogairól, New York, 1989. november 20., 7–8. cikk. Kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény.

¹⁵ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, New York, 1966. december 16., 24. cikk (3). Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet; Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény, New York, 2006. december 23., 18. cikk (2). Kihirdette: 2007. évi XCII. törvény. Az államok, és így Magyarország számára ajánlás jellegű dokumentumok: Declaration on the Rights of the Child, G.A. Res. 1386, 20 November 1959, Principle 3, 14 U.N. GAOR Supp. No. 16 (A/4354), 19, U.N. Doc. A/RES/1386 (1959); Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, G.A. Res. 41/85, 3 December 1986, Article 8, 41 U.N. GAOR Supp. No. 53, 265, U.N. Doc. A/RES/41/85 (1986).

¹⁶ Az említett hiányosságot csupán két, Magyarországra nem kötelező regionális okmányban sikerült elkerülni, melyek végső esetben, a *ius soli* elv alkalmazásával, a születés helye szerinti állampolgárság nyújtásának kötelezettévé. American Convention on Human Rights, San José, 22 November 1969, Article 20 (2); African Charter on the Rights and Welfare of the Child, Addis Ababa, 11 July 1990, Article 6 (4).

¹⁷ CHAN, Johannes M. M.: The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition. *Human Rights Law Journal*, 12. (1991) 1–2., 3. o.

¹⁸ Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A, 10 December 1948, Article 15 (2), 3 U.N. GAOR (A/810), 71, U.N. Doc. A/RES/217A (III) (1948); Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, G.A. Res. 41/85, 3 December 1986, Article 8, 41 U.N. GAOR Supp. No. 53, 265, U.N. Doc. A/RES/41/85 (1986); Declaration and Decisions from the Helsinki Summit, Helsinki, 10 July 1992, Part VI, para. 55.

elvként szerepel,¹⁹ de itt említendő meg az 1961. évi, a hontalanság csökkentéséről szóló egyezmény azon rendelkezése is, miszerint az államok nem foszthatják meg az egyént állampolgárságától, ha ennek következtében hontalanná válna.²⁰ Akkor tekinthető önkényesnek a megfosztás, ha nem előrelátható, nem arányos, nem törvény által előírt, diszkriminációt valósít meg, hontalanságot eredményez, vagy nélküli az eljárási garanciákat.²¹ Az önkényes megfosztás tilalma tehát minden bizonnyal nem terjed ki a kettős vagy a többes állampolgárookra, ha az egyénnek a megfosztást követően megmarad legalább egy állampolgársága. De még a hontalanságot eredményező megfosztás sem lesz önkényes, ha legitim célt szolgál vagy megfelel az arányosság követelményének.²² Arányosnak minősült például a *Rottmann*-ügyben a csalárd módon megszerzett állampolgárságtól való megfosztás, amely hontalanságot eredményezett.²³

Fontos elv az állampolgárság szabályozásánál a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a törvény előtti egyenlőség. A dokumentumok a diszkrimináció tilalmát általában az állampolgársághoz való jog vonatkozásában írják elő,²⁴ de esetenként az állampolgárság megszerzése, megváltoztatása, megtartása,²⁵ az állampolgárságtól való megfosztás,²⁶ a hontalan személyekre vonatkozó nemzetközi szerződéses rendelkezések alkalmazása,²⁷ vagy általában az állampolgárság szabályozása²⁸ kapcsán is tartalmazzák.

A hontalanság kiküszöbölésének elve az állampolgársághoz való jogban és az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmában is benne rejlik, de olykor

¹⁹ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 4. cikk c).

²⁰ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, New York, 1961. augusztus 30., 8. cikk. Kihirdette: 2009. évi XV. törvény.

²¹ Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality, Report of the Secretary-General, 14 December 2009, UN Human Rights Council, A/HRC/13/34, para. 22–46.; Explanatory Report to the European Convention on Nationality, para. 35–37.; DONNER, Ruth: *The Regulation of Nationality in International Law*. New York, 1994. 195. o.; MOLNÁR Tamás: *The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives*. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2. (2014) 75–85. o.

²² Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality, Report of the Secretary-General, 14 December 2009, U.N. Doc. A/HRC/13/34, para. 22–46.

²³ 135/8. sz. *Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern* ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet 59., 65. pontja; MOLNÁR: *The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality...* 88–91. o.

²⁴ Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A, 10 December 1948, Article 2, 3 U.N. GAOR (A/810), 71, U.N. Doc. A/RES/217A (III) (1948); Declaration on the Rights of the Child, G.A. Res. 1386, 20 November 1959, Principle 1, 14 U.N. GAOR Supp. No. 16 (A/4354), 19, U.N. Doc. A/RES/1386 (1959); Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről, New York, 1965. december 21., 5. cikk d) iii). Kihirdette: 1969. évi 8. törvényerejű rendelet; Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 26. cikk.

²⁵ Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések (diszkrimináció) minden formájának kiküszöböléséről, New York, 1979. december 18., 9. cikk. Kihirdette: 1982. évi 10. törvényerejű rendelet; Egyezmény a gyermek jogairól, 2. cikk (1).

²⁶ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 9. cikk.

²⁷ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, New York, 1954. szeptember 28., 3. cikk. Kihirdette: 2002. évi II. törvény.

²⁸ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 5. cikk.

önállóan is megfogalmazást nyer. Az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezmény azon alapelvek között tartalmazza „a hontalanságot el kell kerülni” kitétele, melyeken az államok állampolgárságra vonatkozó szabályainak kell alapulnia.²⁹ A hontalanság kiküszöbölését más okmányok inkább a részletszabályaik által valósítják meg,³⁰ mintsem alapelvei szinten rögzítik.

Az állampolgárság házasság miatti automatikus változásának tilalmát szintén az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezmény említi az alapelvek között. Eszerint sem a házasság, sem a házasság felbontása, sem pedig a házasság alatt a házastársak egyike állampolgárságának megváltozása nem érintheti automatikusan a másik házastárs állampolgárságát.³¹

III. Az állampolgárság megszerzése és elvesztése

Az állampolgárság eredeti, születéssel való megszerzésének alapját a belső jogban az határozza meg, hogy az adott állam a vérségi (*ius sanguinis*) vagy a területi (*ius soli*) elvet helyezi előtérbe. Az elvek alkalmazásánál megfigyelhetők a történelmi hatások, míg ugyanis a római jog továbbélését biztosító államokban jellegzetesen a vérségi elv, addig a *common law* államokban a területi elv az állampolgárság megadásának elsődleges alapja.³² A magyar állampolgárság a vérségi elv alapján keletkezik a „[s]zületésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár”³³ rendelkezés értelmében. Emellett megfigyelhető a területi elv alkalmazása is a Magyarországon lakóhellyel rendelkező hontalan szülők Magyarországon születő gyermeke, valamint az ismeretlen szülők Magyarországon talált gyermeke esetében felállított véleleml.³⁴

A hazánkra kötelező nemzetközi szerződések az állampolgárság megszerzésére számos szabályt tartalmaznak, melyek elsősorban a gyermek hontalanságának kiküszöbölését célozzák. A *ius sanguinis* elvének előírása alapján annak nyújtandó állampolgárság, akinek valamelyik szülője a születésének időpontjában az állam állampolgára, mely a külföldön születés esetén feltételekhez,³⁵ továbbá hontalansághoz³⁶ is köthető. A *ius soli* elv alkalmazása figyelhető meg, amikor az államoknak meg kell adni állampolgárságukat az olyan személyeknek, akik területükön születtek, és máskülönben hontalanná válnának. Ezt az állampolgárságot születéskor

²⁹ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 4. cikk b).

³⁰ DONNER: *The Regulation of Nationality in International Law*. 194. o.

³¹ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 4. cikk d).

³² GANCZER MÓNika: *Állampolgárság és államutódlás*. Budapest–Pécs, 2013. 15–34. o.

³³ Alaptörvény, G) cikk (1).

³⁴ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 3. § (3).

³⁵ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (1) a).

³⁶ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 1. cikk (4), 4. cikk.

a jog erejénél fogva vagy kérelemre kell nyújtani,³⁷ azonban a nemzetközi szerződések előírnak bizonyos kritériumokat, melyeket az államok feltételül szabhatnak az állampolgárság megadásakor.³⁸ A fentiekén túl található arra is példa, hogy a nemzetközi norma a két elvet együttesen alkalmazva azt írja elő, hogy az állam a törvényes gyermeknek a területén való születés és az anya állampolgársága alapján nyújtson állampolgárságot.³⁹ A talált gyermekeknél több megoldás is megfigyelhető. Leginkább az a szabály védi a gyermeket, miszerint meg kell adni az állampolgárságot az állam területén talált gyermeknek.⁴⁰ A másik megoldás, hogy a nemzetközi szerződés vélelmet állít fel: a talált gyermeket úgy kell tekinteni az ellenkező bizonyításáig, mint aki az állam állampolgárságával rendelkező szülőktől az állam területén született.⁴¹

Az állampolgárság származékos megszerzésénél is adódhatnak olyan esetek, melyeknél nemzetközi jogi szabályozás válik szükségessé. Ide sorolható a nemzetközi jog által a honosítási feltételek és szabályok meghatározása általában, vagy konkrét esetekben. A honosítás általános szabályaként említhető az a rendelkezés, mely szerint az államnak lehetőséget kell nyújtania a területén jogszerűen és szokásosan tartózkodó személyeknek a honosításra, melynek kritériumaként nem szabható a kérelmet megelőzően tíz évet meghaladó tartózkodási idő.⁴² A honosítás megkönnyítésének előírása is megfigyelhető egyes esetekben: a házastársaknál; az állampolgár gyermekeinél (a gyermek külföldön születése esetén is); az állampolgárságot szerző szülő gyermekeinél; az örökbefogadott gyermekeknél; az állam területén jogszerűen és szokásosan tartózkodó olyan személyeknél, akik az állam területén születtek, ott meghatározott ideje tartózkodnak, hontalanok vagy menekültek.⁴³ A visszahonosítás megkönnyítése pedig az állam területén jogszerűen és szokásosan tartózkodó, korábban az adott állam állampolgárságával rendelkező személyeknél jelenik meg.⁴⁴

Az állampolgárság megváltozásánál az állampolgárság automatikus változásának tilalma szerepel az okmányokban. Az állampolgárság automatikus változását kizáróbbá teszi az az okmány, melyek szerint a házasság, a válás, az egyik házastárs állampolgárságának változása nem érintheti automatikusan a másik

³⁷ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 1. cikk (1); Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (2).

³⁸ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 1. cikk (2); Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (2) b).

³⁹ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 1. cikk (3).

⁴⁰ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (1) b).

⁴¹ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 2. cikk.

⁴² Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (3).

⁴³ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, 32. cikk; Egyezmény a férjezett nők állampolgárságáról, New York, 1957. február 20., 3. cikk. Kihirdette: 1960. évi 2. törvényerejű rendelet; Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 6. cikk (4).

⁴⁴ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 9. cikk.

házastárs állampolgárságát.⁴⁵ Ide sorolható az állampolgárság megtartásának joga is: a feleséget illeti, ha a férj kérelemre új állampolgárságot szerzett vagy lemondott állampolgárságáról.⁴⁶

Az állampolgárságról való lemondás vagy az állampolgárság elvesztése a hontalanság kockázatát rejtheti magában, így a nemzetközi jogi szabályozás ezekben az esetekben is fontos szerepet tölt be. A lemondás az egyén kezdeményezésére történik, és fontos garancia, hogy a hontalanság kiküszöbölése biztosítva legyen. Az egyik rendelkezés szerint az állampolgárságról való lemondást biztosítani kell az egyéneknek, kivéve, ha ezáltal hontalanná válnának.⁴⁷ A másik rendelkezés szerint az állam szabadon dönthet a lemondás biztosításáról, de ha azt megadja, akkor a lemondás csak abban az esetben eredményezheti az állampolgárság elvesztését, ha az egyén másik állampolgársággal rendelkezik, vagy azt szerzi.⁴⁸ Másik állampolgárság honosítással való megszerzése esetén is fontos védelmet nyújt az a szabály, mely szerint az egyén mindaddig nem veszíti el korábbi állampolgárságát, amíg nem szerzi meg az újat, vagy annak megszerzésére nem kap biztosítékot.⁴⁹ A külföldön való tartózkodás továbbá az állam számára lehetőséget nyújthat, hogy a lemondás jogát csak a külföldön szokásos tartózkodási hellyel rendelkezőknek adja meg.⁵⁰ Az állampolgárság elvesztése bekövetkezhet az állam döntése alapján is, melyet a nemzetközi szerződések az *ex lege* elvesztés és/vagy a megfosztás kifejezések alatt szabályoznak.

A hontalanság kiküszöbölése érdekében a nemzetközi szerződések az állampolgárság elvesztésének feltételeként az új állampolgárság megszerzését, vagy másik állampolgárság meglétét határozzák meg egyes esetekben: házasságkötés; házasság felbontása; házastárs állampolgárságának elvesztése vagy attól való megfosztása; gyermek törvényesítése, elismerése, örökbefogadása; szülő állampolgárságának elvesztése vagy attól való megfosztása; külföldi honosítás kérelme.⁵¹ Azzal a feltétellel, hogy az egyén nem válhat hontalanná, az állampolgárság elvonását egyes esetekben engedik a nemzetközi szerződések: másik állampolgárság önkéntes megszerzése, önkéntes szolgálat külföldi katonai erőnél, állam alapvető érdekeit súlyosan sértő magatartás, tényleges kapcsolat hiánya az állam és a szokásosan külföldön tartózkodó állampolgár között, gyermek kiskorúsága idején az állampolgárság megszerzéséhez vezető *ex lege* feltételek megszűnése, örökbefogadás során az örökbefogadó külföldi állampolgárságának megszerzése vagy birtoklása, gyermek szüleinek az

⁴⁵ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 4. cikk d). Egyes nemzetközi szerződések nem a „házastárs”, hanem a „feleség” vonatkozásában tartalmazzák ezeket a szabályokat. Lásd például Egyezmény a férjezett nők állampolgárságáról, 1–2. cikk.

⁴⁶ Egyezmény a férjezett nők állampolgárságáról, 2. cikk.

⁴⁷ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 8. cikk (1).

⁴⁸ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 7. cikk (1).

⁴⁹ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 7. cikk (3).

⁵⁰ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 8. cikk (2).

⁵¹ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 5–6. cikk, 7. cikk (2); Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 7. cikk (1) g).

állampolgársága elvesztése, külföldre utazás, külföldi tartózkodás, bejelentkezés elmulasztása.⁵² Itt említendő meg, hogy a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog szintén védelmet nyújthat az állampolgárságtól való megfosztással szemben. Ez a jog sérülhet ugyanis az 1950. évi emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény⁵³ joggyakorlat általi értelmezése szerint. Az állampolgárság önkényes megfosztása az egyezményben biztosított magánélethez való jog sérelmét eredményezheti,⁵⁴ azonban fontos kiemelni, hogy a jogsérelem csak az egyén életére való következmények nyomán valósulhat meg; amennyiben a megfosztás miatti hontalanná vagy külföldivé válás hatással van az egyén magánéletére.⁵⁵

Bizonyos esetekben azonban még a nemzetközi szerződések is kifejezetten megengedik, hogy az állampolgárságtól való megfosztás hontalanságot eredményezzen. Ebbe a körbe tartozik az állampolgárság megszerzése csalás, megtévesztés, hamis adatszolgáltatás, vagy bármely releváns tény eltitkolása útján.⁵⁶ Szintén megfosztható állampolgárságtól a honosított személy az állam által meghatározott időszakon túli (mely nem lehet rövidebb hét egymást követő évnél) külföldi tartózkodás esetén, ha az egyén elmulasztja kinyilvánítani az állampolgársága megtartására irányuló szándékát, valamint az állam területén kívül született állampolgár a nagykorúság elérésétől számított egy év lejártá után, az állam területén való tartózkodás vagy a hatóságnál történő bejelentkezés hiányában.⁵⁷

IV. A hontalanság

A hontalanság fogalma két, hazánkra is vonatkozó nemzetközi szerződésben is megtalálható, hasonló tartalommal: „hontalan személy kifejezés olyan személyt jelent,

⁵² Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 7. cikk (3); Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 7. cikk.

⁵³ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4., 8. cikk. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

⁵⁴ KOMANOVICS, Adrienne: *State Succession, Nationality, and Human Rights. Application of Article 8 of the European Convention on Human Rights to Nationality Issues*. In MOTICA, Radu I. – BERCEA, Lucian – PAȘCA, Viorel (eds): *Biennal International Conference, Timișoara*. București, 2011. 831. o.

⁵⁵ Lásd például *Kafkasli contre la Turquie*, Commission Européenne des Droits de l'Homme, Requête No. 21106/92 Rapport de la Commission, 1 Juillet 1997. para. 33.; *Karashev v. Finland*, European Court of Human Rights, Application no. 31414/96, Decision as to the admissibility of 12 January 1999. Part The Law, 1.b.); *Slivenko and Others v. Latvia*, European Court of Human Rights, Application no. 48321/99, Decision as to the admissibility of 12 January 1999. para. 77.; *Kuduzović v. Slovenia*, European Court of Human Rights, Application no. 60723/00, Decision as to the admissibility of 17 March 2005. Part The Law, 2.); *Kurić and Others v. Slovenia*, European Court of Human Rights, Application no. 26828/06, Chamber Judgment of 13 July 2010. para. 353.

⁵⁶ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 8. cikk (2) b); Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 7. cikk (1) b), 7. cikk (3).

⁵⁷ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 7. cikk (4)–(6), 8. cikk (2) a); WEIS, Paul: *The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness*, 1961. *International and Comparative Law Quarterly*, 11. (1962) 4., 1083–1084. o.

akit egy állam sem tart saját joga alapján állampolgárának”,⁵⁸ illetve „hontalanság az a helyzet, amikor egy személyt saját belső joga alapján egyetlen állam sem tekint állampolgárának”.⁵⁹ Látható, hogy az említett két nemzetközi szerződés fogalma csupán a *de iure* hontalanok csoportjára vonatkozik. Nemzetközi konferenciák ún. záróokmányaiiban azonban találhatunk nem kötelező jellegű ajánlásokat, melyek szerint az államok törekedjenek arra, hogy a *de iure* hontalanokkal megegyező vagy hasonló bánásmódban részesítsék azon személyeket, akik lemondtak az állampolgárságuk szerinti állam védelméről,⁶⁰ illetve *de facto* hontalanokat annak érdekében, hogy tényleges állampolgárságot szerezzenek.⁶¹ A fentiek alapján tehát világosan látszik, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek kizárólag a *de iure* hontalansággal kapcsolatosan nyertek megfogalmazást. Szükséges azonban leszögezni, hogy néhány, a *de iure* hontalanság kiküszöbölését célzó rendelkezés a *de facto* hontalanság elkerülését is eredményezheti.⁶²

A hontalanság szabályozása a nemzetközi jog által két területen figyelhető meg, egyrészt a hontalanság kiküszöbölése és csökkentése, másrészt a hontalan jogállás rendezése kapcsán. A hontalanság kiküszöbölésének és csökkentésének részletes nemzetközi jogi normái közé sorolhatók a fent elemzett elvek, az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályai, továbbá az államutódlás esetén alkalmazandó rendelkezések.

Az államutódlás sajátos körülményei és az érintett személyek nagy száma miatt az állampolgársági kérdések speciális rendezése szükséges,⁶³ mely normák abban az esetben lennének alkalmazandók, amennyiben Magyarország a jövőben egy államutódlás során elődállami vagy utódállami szerepbe kerülne. A hazánkra kötelező dokumentumokban az állampolgársághoz való jog ebben az esetben általánosságban minden személy vagy az elődállam állampolgárainak jogaként jelenik meg.⁶⁴ Utóbbi az államutódlás következtében kialakuló hontalanság ellen nyújt védelmet. Az elvek között továbbá megtalálható az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalma,

⁵⁸ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, 1. cikk. Lásd továbbá United Nations High Commissioner for Refugees: Guidelines on Statelessness No. 2, Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person, 5 April 2012, HCR/GS/12/02; United Nations High Commissioner for Refugees: Guidelines on Statelessness No. 3, The Status of Stateless Persons at the National Level, 17 July 2012, HCR/GS/12/03.

⁵⁹ Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, Strasbourg, 2006. május 19., 1. cikk c). Kihirdette: 2008. évi XCVIII. törvény.

⁶⁰ AMBRUS Ágnes: Hontalanság. ENSZ egyezmények és az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosságának tevékenysége. *Acta Humana*, 10. (1999) 37–38., 8. o.

⁶¹ Lásd az 1954. évi hontalan személyek jogállásáról szóló egyezményt, illetve az 1961. évi hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló egyezményt elfogadó konferenciák záróokmányait.

⁶² GANCZER Mónika: Az államutódláskor bekövetkező *de jure*, illetve *de facto* hontalanság kiküszöbölése a nemzetközi jog szabályozásában. *Rendészeti Szemle*, 58. (2010) 4., 35–60. o.

⁶³ GANCZER: *Állampolgárság és államutódlás*. 85–200. o. Lásd továbbá a Nemzetközi Jogi Bizottság 1999. évi tervezetét a természetes személyek állampolgárságáról államutódlás esetén: Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States with Commentaries, 1999.

⁶⁴ Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, 2. cikk. Kivétel ez alól: Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 18. cikk (1), mely az államutódlás vonatkozásában az egyezmény alapvető elveire, és így minden személy állampolgársághoz való jogára utal vissza.

a hontalanság kiküszöbölése, a diszkrimináció tilalma, a jogállamiság alapelveinek biztosítása, valamint az emberi jogok tiszteletben tartása.⁶⁵ A dokumentumok az előd-állam érintett állampolgárai számára az utódállam állampolgárságának megszerzését az alábbi feltétek alapján rendelik vagy javasolják biztosítani: az érintett területen szokásos tartózkodási hely, az utódállammal valódi, tényleges, megfelelő kapcsolat, az egyén akarata, az egyén területi származása, az egyén területen való születése és a szülő elődállami állampolgársága.⁶⁶ A hontalanság ellen véd az a norma is, mely az előd-államot arra kötelezi, hogy ne vonja vissza állampolgárságát, amíg az érintett személy nem szerzi meg az utódállam állampolgárságát.⁶⁷ Megjegyzendő, hogy az államutódlás vonatkozásában nem alakult ki nemzetközi szokásjogi norma az érintett egyének állampolgárságának automatikus vagy akarat szerinti változására.⁶⁸ Utóbbit optáláshoz való jognak vagy opciós jognak nevezzük, mely általában egy megadott határidőn belül, az érintettek nyilatkozatával és az állam azt követő aktusával rendezi az állampolgárságot.⁶⁹ Fontos biztosítékot jelenthet továbbá az egyének számára államutódlás esetén az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos tájékoztatás, az eljárási garanciák előírása.⁷⁰ Mivel az állampolgárság szabályozása az államutódlás által érintett államok belső jogában történik, fontos garancia az állampolgárság megfelelő rendezéséhez az is, hogy az államok egymással együttműködjenek, és az állampolgársággal kapcsolatos kérdésekről nemzetközi megállapodást kössenek.⁷¹

A hontalan jogállás nemzetközi jogi szabályozása az alapvető jogok és szabadságok megkülönböztetés nélküli biztosítása érdekében vált szükségessé. Mivel az 1951. évi menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény⁷² csak a menekült hontalan személyeknek nyújtott védelmet,⁷³ felmerült az igény a hontalan személyek jogállásának átfogó rendezésére. Az 1954. évi hontalan személyek jogállásáról szóló egyezmény

⁶⁵ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 18. cikk (1); Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, 2–4. cikk.

⁶⁶ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 18. cikk (2); Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, 5. cikk, 9–10. cikk. Lásd Kovács: The Background... 13. o.; BATCHELOR, Carol A.: Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status. *International Journal of Refugee Law*, 10. (1998) 1–2., 163. o.; SCHÄRER, Roland: The Council of Europe and the Reduction of Statelessness. *Refugee Survey Quarterly*, 25. (2006) 3., 35–36. o.

⁶⁷ Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, 5–6. cikk.

⁶⁸ GANCZER: *Állampolgárság és államutódlás*. 120–133. o.

⁶⁹ Lásd bővebben GANCZER Mónika: Az optáláshoz való jog a nemzetközi jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 54. (2013) 3–4., 55–80. o.

⁷⁰ Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, 11–12. cikk.

⁷¹ Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről, 10. cikk; Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 19. cikk; Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről, 13–14. cikk.

⁷² A menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény, Genf, 1951. július 28. Kihirdette: 1989. évi 15. törvényerejű rendelet.

⁷³ Lásd bővebben KRIEKEN, Peter van: The High Commissioner for Refugees and Stateless Persons. *Netherlands. International Law Review*, 26. (1979) 1., 24. o., 26–27. o.

részletes szabályokat tartalmaz, melyek célja nemcsak a hontalan jogállás szabályozása, hanem a hontalanok helyzetének javítása is.⁷⁴

Az egyezmény mind a hontalan személyek, mind a magyar állam kötelezettségeit megállapítja. „Minden hontalan személyt tartózkodási helyének állama iránt kötelezések terhelik, különösen azok, amelyek megkövetelik, hogy alkalmazkodjanak annak törvényeihez és jogszabályaihoz, valamint a közrend fenntartása érdekében tett intézkedésekhez.”⁷⁵ Az állam kötelezettsége pedig, hogy számos elv, jog és szabadság tekintetében legalább ugyanolyan kedvező elbánást biztosítson a területükön tartózkodó hontalan személyeknek, mint saját állampolgárainak,⁷⁶ valamint hogy igazgatási intézkedéseket eszközöljön.⁷⁷

V. A kettős vagy a többes állampolgárság

A kettős vagy a többes állampolgárság (a továbbiakban kettős állampolgárság) a hazánkra is kötelező nemzetközi szerződés értelmében „ugyanazon személy által két vagy több állampolgársággal való egyidejű rendelkezés”.⁷⁸ A kettős állampolgárság elismerésére vagy tiltására is igaz, hogy azt az államok szabadon eldönthetik, és a nemzetközi jog csak annyiban szabályozza, amennyiben az adott állam ezzel összefüggésben nemzetközi kötelezettséget vállal.

Magyarország jelenleg a kettős állampolgárságot megengedő államok közé sorolható, ám ez nem volt mindig így. Hazánk sosem volt részese az Európa Tanács égisze alatt létrejött, a többes állampolgárság és az emiatt fennálló katonai kötelezettségek kiküszöböléséről szóló 1963. évi egyezménynek,⁷⁹ ám a volt szocialista államok egykori gyakorlatának megfelelően, néhány állammal – többek között Bulgáriával, Csehszlovákiával, a Német Demokratikus Köztársasággal, Romániával, Szovjetunióval – kétoldalú egyezményt kötött a kettős állampolgárság kiküszöböléséről, melyek az 1990-es években hatályukat veszítették. A nemzetközi közösség is a 20. század végére vált elfogadóbbá a kettős állampolgársággal kapcsolatban, és a nemzetközi jogi szabályozási célok között, a jelenség kiküszöbölése helyett, megjelent annak rendezése vagy akár

⁷⁴ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, preambulum. Lásd továbbá Weis, Paul: The Convention Relating to the Status of Stateless Persons. *International and Comparative Law Quarterly*, 10. (1961) 2., 255–264. o.; MOLNÁR Tamás: Stateless Persons under International Law and EU Law: A Comparative Analysis Concerning Their Legal Status, with Particular Attention to the Added Value of the EU Legal Order. *Acta Juridica Hungarica*, 51. (2010) 4., 293–304. o.

⁷⁵ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, 2. cikk.

⁷⁶ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, 3–24. cikk.

⁷⁷ Egyezmény a hontalan személyek jogállásáról, 25–32. cikk.

⁷⁸ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 2. cikk.

⁷⁹ Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, Strasbourg, 6 May 1963.

megőrzése is. A hazánk által is elfogadott 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezmény magyarító jelentése úgy fogalmaz, hogy az egyezmény „semleges” a kettős állampolgárság engedélyezése vagy tiltása tekintetében.⁸⁰ Az államokra bízva a kettős állampolgárságról való döntést,⁸¹ lehetővé teszi bizonyos esetekben az államok által kezdeményezve vagy törvény által szabályozva az állampolgárság elvesztését,⁸² valamint az egyén számára az állampolgárságról való lemondást vagy a visszaszerzést.⁸³ Emellett kifejezetten rendelkezik a kettős állampolgárok állampolgárságainak megtartásáról: gyermekek esetében a születéssel automatikusan szerzett állampolgárságok megtartásáról, illetve a házasság útján automatikusan szerzett állampolgárság esetében a korábbi állampolgárság megtartásáról.⁸⁴ A kettős állampolgárság megőrzése mellett az egyén jogainak védelme és állampolgári kötelezettségeinek rendezése is megfigyelhető. Ide tartozik az állam területén tartózkodó és másik állam állampolgárságával is rendelkező állampolgárai számára az állam bármely állampolgárával megegyező jogok és kötelezettségek biztosítása,⁸⁵ valamint a katonai kötelezettségek részletes szabályozása.⁸⁶ A kettős állampolgárok katonai kötelezettségei tekintetében az elsődleges cél, hogy csak egy állam irányába álljanak fenn.⁸⁷ Amennyiben ezt az államok speciális megállapodásban nem rendezik másképp, az egyezmény értelmében az általános szabályok szerint az érintett személy szokásos tartózkodási helye vagy szándéka az irányadó a katonai kötelezettségek megállapítása során.⁸⁸ Itt említendő meg Magyarország fenntartása, miszerint hadkötelesnek csak a Magyarország „területén élő” férfiak tekintendők, akik nem is mentesíthetők a katonai vagy a polgári szolgálat alól, és a nem hazánkban élők nem kötelezhetők katonai vagy alternatív szolgálatra, illetve nem teljesíthetnek ilyen szolgálatot önkéntesként sem.⁸⁹ Vagyis a fenntartás értelmében a kettős állampolgárok magyarországi katonai kötelezettsége fennáll, ha Magyarország területén élnek. Az egyének szándéka tehát nem veendő figyelembe, sőt a külföldön élő kettős állampolgárok sem teljesíthetik önkéntes alapon a magyar katonai szolgálatot. Az egyezményben továbbá megjelenik a katonai kötelezettségek alóli mentesség és az alternatív polgári szolgálat szabályozása.⁹⁰

⁸⁰ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, para. 96–98. Lásd továbbá Kovács: The Background... 6. o.

⁸¹ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 15. cikk.

⁸² Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 7. cikk, 14. cikk (2).

⁸³ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 8–9. cikk.

⁸⁴ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 14. cikk (1).

⁸⁵ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 17. cikk (1).

⁸⁶ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 21–22. cikk.

⁸⁷ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 21. cikk (1).

⁸⁸ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 21. cikk (3). Lásd Kovács: The Background... 13. o.

⁸⁹ Reservation contained in the instrument of ratification, deposited on 21 November 2001 – Or. Engl. Lásd továbbá 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről, 3. § (1).

⁹⁰ Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 22. cikk.

A kettős állampolgárok diplomáciai védelménél nemzetközi szokásjogként is megszlárdultnak tűnik az a szabály, miszerint az állampolgárság szerinti állam nem gyakorolhat diplomáciai védelmet olyan állammal szemben, amelynek az egyén szintén az állampolgára.⁹¹ A Nemzetközi Jogi Bizottság által készített, a diplomáciai védelemről szóló, nem kötelező 2006. évi tervezetben e szabály alóli kivételként jelenik meg az, ha az első állam állampolgársága a domináns.⁹² A tervezet kommentárja utal arra, amely a *Mergé*-ügyben is megfogalmazódott,⁹³ hogy ilyenkor a bizonyítási teher a domináns államé.⁹⁴ A kommentár ezt a kivételt is a nemzetközi szokásjog részének tekinti: ez azonban vitatható.⁹⁵

VI. Összegzés

A magyar állampolgárság szabályozására ható nemzetközi jogi kötelezettségek áttekintése nyomán elmondható, hogy hazánk részese a legfontosabb emberi jogi és állampolgársági tárgyú nemzetközi szerződéseknek. Mindez sokáig nem volt elmondható, hiszen az állampolgársági tárgyú szerződések kötelező hatályát – egy kivétellel⁹⁶ – csak 2001 és 2009 között ismerte el. Ugyanakkor van olyan nemzetközi szerződés is, melyet éppen a magyar ratifikáció léptetett hatályba.⁹⁷ Összességében tehát megállapítható, hogy a szerződéses kötelezettségek vállalása terén nem róható fel hiányosság. Kettős állampolgárság tiltását előíró többoldalú szerződésnek Magyarország sosem volt részese, csupán ezirányú bilaterális szerződési gyakorlat volt megfigyelhető egy időben. Jelenleg hazánk a kettős állampolgárságot elfogadó államok közé sorolható, és a nemzetközi szerződési kötelezettségei a kettős állampolgárságból eredő jogok és kötelezettségek rendezésére szorítkoznak.

Az állampolgárságra vonatkozó nemzetközi szokásjog elenyészőnek tekinthető. A kérdés *domaine réservé*-be tartozása és az állampolgárság belső jogi szabályozásai közötti különbségek tükrében úgy tűnik, hogy az államok nem szándékoznak

⁹¹ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of April 11, I.C.J. Reports 1949, 186; Az állampolgárságról szóló európai egyezmény, 17. cikk (2) a).

⁹² Draft Articles on Diplomatic Protection, 2006, Article 7.

⁹³ *Mergé Case (Italy v. United States)*, Italian-United States Conciliation Commission, Decision No. 55, 10 June 1955, R.I.A.A., Vol. XIV, 2006, 247, para V. (5).

⁹⁴ Draft Articles on Diplomatic Protection with Commentaries, 2006, 46–47.

⁹⁵ Lásd bővebben GANCZER: Az állampolgárság más államok... 54–57. o.

⁹⁶ Egyezmény a férjezett nők állampolgárságáról. Hazánk a megerősítő okiratot 1959. december 3-án helyezte letétbe az ENSZ Főtitkáránál.

⁹⁷ Az Európa Tanács egyezménye az államutódlás esetén bekövetkező hontalanság elkerüléséről. Hazánk harmadik államként, 2009. január 7-én ismerte el az egyezmény kötelező hatályát, amely így a 18. cikk (2) alapján 2009. május 1-jén hatályba lépett.

általános gyakorlatot⁹⁸ kialakítani. A szokásjogi jelleg esetlegesen az emberi jogokhoz is tartozó, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában is megjelenő állampolgársághoz való jog, az attól való önkényes megfosztás tilalma, a diszkrimináció tilalma, továbbá a kettős állampolgárok diplomáciai védelménél említett norma esetében bizonyítható. A fenti emberi jogi normák kapcsán azonban fontos megemlíteni, hogy azok hazánkra nemcsak nemzetközi szokásjogként, hanem nemzetközi szerződéses kötelezettségként is irányadók. Az állampolgárság kapcsán kevés szerep jut az általános jogelveknek is, ami alapvetően a kérdéses jogforrás sajátos jellegével és funkciójával magyarázható. Az állampolgárság terén érdemi szerepet játszó általános jogelvek közül kiemelendő a jóhiszeműség elve, a joggal való visszaélés tilalma és a visszaható hatály tilalma. A szokásjog és az általános jogelvek mérsékelt szerepe azonban aligha tekinthető problémának, inkább azt bizonyítják, hogy az állampolgárság kapcsán felmerülő kérdések a nemzetközi szerződések és a belső jog által nyújtott eszközökkel megnyugtatóan rendezhetők.

⁹⁸ BLUTMAN László: Nemzetközi szokásjog. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SULYOK Gábor). <http://joten.hu/szocikk/nemzetkozi-szokasjog> (letöltve: 2021.03.31.) 2018. [11]–[24].

HEGEDÜS Zoltán*

A külföldi fegyveres erők jogállására vonatkozó NATO-egyezmények és végrehajtásuk Magyarországon¹

I. Bevezetés

Az elmúlt több mint két évtizedben hazánkban a partner- és szövetséges országok haderői jelenlétének gyakorisága és a különböző műveletek miatt hazánkban történő katonai átvonulások száma többszörösére nőtt.² Ezen túlmenően nemzetközi katonai szervezetek és parancsnokságok nemcsak eseti jelleggel jelentek meg hazánkban, de 2009 óta már idetelepült szervezeteket is befogadunk.

A Magyarországra érkező vagy átvonuló külföldi fegyveres erők és a hazánkban ideiglenes vagy állandó jelleggel települő nemzetközi katonai szervezetek jogállására vonatkozóan különböző nemzetközi szerződések kötettek az évek során. Ezen rövid áttekintő tanulmánynak a tárgya a szövetségesi viszonylatban, ezen belül is a NATO keretein belül külföldön tartózkodó fegyveres erők jogállására vonatkozó egyezményeknek és ezek hazai jogszabályokban történő végrehajtásának a bemutatása.³

* HEGEDÜS Zoltán MA (BIGIS), LL.M. (UCL), osztályvezető, Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály Nemzetközi Jogi Osztály.

¹ A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző személyes álláspontját tükrözik, azok nem tekinthetők a Honvédelmi Minisztérium álláspontjának.

² A felsorolt tevékenységek éves szintű volumenére példának lásd 1898/2020. (XII. 14.) Korm. határozat a 2021. évi határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezéséről.

³ A témára vonatkozó külföldi irodalomra lásd LAZAREFF, Serge: *The Status of Military Forces under Current International Law*. Leyden, 1971.; FLECK, Dieter (ed.): *The handbook of the law of visiting forces*. Oxford, 2001., Second Edition 2018., továbbá Sári Aurél különböző tanulmányait. Kifejezetten NATO viszonylatban lásd a *NATO Legal Gazette*-ben (a NATO nem hivatalos jogi folyóirata, e-mailes terjesztésben) megjelent egyes cikkek, valamint a *NATO Legal Deskbook – Second Edition*. 2010 (szerk.: Hegedüs Zoltán) több vonatkozó fejezetét. Hazai feldolgozásra lásd a 2011-ben rendezett, *A külföldön tartózkodó csapatok jogállást meghatározó NATO-megállapodás (NATO SOFA) 60. évfordulója* című konferencián elhangzott előadások a *Hadtudomány* folyóirat 2011. évi 3. és 4. számában; HEGEDÜS Zoltán – VÉGH Károly: *A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásának jogi aspektusai és alapkérdései*. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest, 2016. 245–274. o.

II. A jogállás szabályozásának szükségessége és elhatárolása a jogcímtől

A partneri vagy szövetségi viszonylatban a jogállási megállapodások szükségessége a küldő állam és a fogadó állam bizonyos érdekeinek ütközése miatt merül fel. Bár a külföldi haderő tevékenységének, jelenlétének céljában egyetértenek, mégis bizonyos élethelyzetekben a két szuverénnek ellentétes érdekei lehetnek. Ez leginkább olyan élethelyzetekben merül fel, amikor a haderő találkozik a helyi lakossággal, és a szabályoknak a külföldi erők általi megsértése effektíve sérti a fogadó állam és lakosainak érdekeit is (bűncselekmények, szabálysértések, közlekedési incidensek), vagy alapelvi szinten nehezen vagy nem illeszthető be a küldő állam joggyakorlata a fogadó államéba (például gépjárművek eltérő műszaki szabványai, élettársi kapcsolat elismerése, azonos neműek együttélése stb.).

Ebből következően a megállapodások legfontosabb tárgya az, hogy a joghatóságok ütközése esetén mennyit ad fel a küldő állam a személyi (állampolgáiraire vonatkozó) és a fogadó állam a területi joghatóságából, ami praktikusán általában azt jelenti, hogy milyen mértékű mentességet ad a fogadó állam a saját szabályai alól.

A fogadó ország területén jogszerűen tartózkodó fegyveres erők, a nemzetközi katonai parancsnokságok és ezek személyi állományának jogállására vonatkozó megállapodások a fegyveres erők és a katonai szervezet sajátosságaira⁴ és nem utolsósorban a küldő állam szuverenitására tekintettel megadott speciális helyzet rendezését, az állomány és a hozzátartozók tekintetében pedig alapvetően a helyi lakosságtól eltérő jogok, kötelezettségek, esetleges kiváltságok és mentességek megadását szabályozzák.

Az egyezmények által szabályozott kérdések a fegyveres erők és szervezetek tekintetében jellemzően kiterjednek a határátlépés és ehhez szükséges dokumentumok, a fegyver- és egyenruha-viselés, a büntetőjogi joghatóság, a károkozások és kárigények elbírálása, a termékek és szolgáltatások adó- és vámmentes importálása vagy helyi beszerzése, a közlekedési infrastruktúra adó- és díjmentes használata, az infrastruktúra biztosítása, a személyek tekintetében ezen túlmenően a beutazás, a letelepedés, a munkavállalás és az egészségügyi ellátás jogi és pénzügyi feltételeire.

A jogállást mindenképpen el kell határolni a jelenlét engedélyezésétől, azaz a fogadó államba belépés és ott tartózkodás jogi alapjától, más néven a jogcímtől.

⁴ Sári Aurél a küldő állam szuverenitása és ebből fakadó állami mentessége mellett beazonosítja az ún. „organizational jurisdiction”-t, azaz szervezeti joghatóságot, mely a katonai szervezet tagjai feletti büntető, fegyelmi és egyéb jogkörök összességét jelenti, ami miatt nem lenne célszerű és megengedhető a fogadó államnak a külföldi haderő tagja feletti teljeskörű joghatóság. SÁRI, Aurél: Receiving States, Sending States, and the Impact of Their Domestic Laws. In GEISS, Robin – KRIEGER, Heike (eds): *The Legal Pluriverse Surrounding Multinational Military Operations*. Oxford, 2020. 373–392. o., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3168902 (letöltve: 2021.03.31.).

A jogállási egyezmények általában nem adnak alapot az ott tartózkodásra, tehát a jogcímet külön egyeztetésekkel vagy döntésekkel kell meghozni. Értelemszerűen minden szuverén ország joga eldönteni, hogy a területére ki és milyen feltételekkel léphet be. Ezt az alapelvet a jogállási egyezmények általában maguk is kifejezetten elismerik.⁵

A jogcím és a jogállás tehát általában különválnak egymástól, ebből is következően szövetségi viszonylatban általában a kettő nincs befolyással egymásra. Azaz mindegy, milyen tevékenységre ad engedélyt a fogadó állam, a külön megállapított jogállás ettől önmagában nem változik.

A jogcím megadása és a tevékenységek engedélyezése átfedésben vannak a csapatmozgások engedélyezése témakörével, amelynél külön részletes kifejtés nélkül csak arra utalunk, hogy értelemszerűen a fogadó állam területének egy külföldi fegyveres erő részére történő átengedése felvethet nemzetközi jogi kérdéseket és felelősséget. Ezért is fontos, hogy a jelenlét és tevékenység engedélyezése mindig megalapozott legyen az alkotmányos szabályok szerint, és a fogadó állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek figyelembevételével történjen.⁶

III. Egyezmények a NATO keretén belül

A NATO tagállamai által elfogadott többoldalú egyezményeket négy nagy kategóriába lehet sorolni:⁷

– a NATO-t megalapító és a tagságról rendelkező szerződések: a Washingtoni Szerződés,⁸ valamint a csatlakozó új államok tagságát megerősítő jegyzőkönyvek;⁹

⁵ Lazareff kiemeli, hogy a NATO SOFA preambulumban foglalt utalás a haderők jelenlétének külön megállapodásokban (*arrangements* – lehet megállapodás vagy másfajta megegyezés is) rendezése, akármilyen jogi technikával is történik, a szuverén döntése kell, hogy legyen. LAZAREFF: *The Status of Military Forces...* 71. o. Ezen tanulmány szerzőjének tapasztalatai szerint ezt sokszor a védelmi kérdésekkel foglalkozó gyakorló jogászok is elfelejtik, és érthetetlen módon az ún. NATO-menetparancs küldő állam általi kiállítását a fogadó állam beleegyezésének tekintik.

⁶ Magyar viszonylatban a csapatmozgások engedélyezését alapvetően az Alaptörvény 47. cikke szabályozza, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 80. §-ában található fogalommeghatározások figyelembevételével. Ezen kívül a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet tartalmazza a részletesebb szabályokat.

⁷ Egy kivétellel az összes többoldalú NATO-egyezmény letéteményese az Amerikai Egyesült Államok. Az egyes egyezményekre vonatkozó, folyamatosan aktualizált információkra lásd <https://www.state.gov/nato-status-lists/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ North Atlantic Treaty, done at Washington April 4, 1949, Észak-atlanti Szerződés. Kihirdette: 1999. évi I. törvény.

⁹ A magyar csatlakozásról szóló Jegyzőkönyvre vonatkozó információ itt található: <https://www.state.gov/protocol-to-the-north-atlantic-treaty-on-the-accession-of-hungary> (letöltve: 2021.03.31.). Kihirdette: 1999. évi LVIII. törvény.

- a NATO-nak, mint szervezetnek és a hozzárendelt képviseleteknek jogállását rendező egyezmények;¹⁰
- a fegyveres erők és a nemzetközi katonai szervezetek jogállását rendező egyezmények;
- a minősített információ védelmével foglalkozó szerződések.¹¹

1. Jogállási egyezmények a NATO keretén belül

A fentiek közül a fegyveres erők és a nemzetközi katonai szervezetek jogállását rendező egyezmények a következők:

*NATO SOFA – Megállapodás az Észak-atlanti Szerződés tagállamai között fegyveres erők jogállásáról*¹²

A NATO SOFA-t 1951-ben írták alá a NATO akkor részes államai. A NATO minden tagállama által aláírt, és az újonnan csatlakozóktól is¹³ elvárt többoldalú megállapodás, amely rendezi a külföldi fegyveres erők jogállását egy másik NATO államban, alapvetően a küldő fegyveres erők (bizonyos viszonylatokban több nemzet fegyveres erői) és a fogadó állam közötti élethelyzeteket szabályozva.¹⁴

*PfP SOFA – az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a „Békepartnerség” más részt vevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodás*¹⁵

A PfP SOFA az 1994-ben elindított békepartnerségi folyamat eredménye, mondhatni, elengedhetetlen kelléke, hiszen a békepartneri viszonylatokban egy NATO-tagállam és egy békepartnerségi állam között rendezni szükséges volt az egymás területén tartózkodó katonák és polgári állomány jogállását. Egy teljesen új egyezmény írása helyett a NATO azt a megoldást választotta, hogy a PfP SOFA

¹⁰ A NATO, mint szervezet és a hozzá rendelt tagállami képviseletek jogállását az ún. Ottawai Megállapodás rendezi: Agreement On the Status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff Megállapodás az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, a nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról, Magyarországon; kihirdette: 2000. évi XII. törvény.

¹¹ Mivel jelen cikk szempontjából nem relevánsak, ezért felsorolásuktól eltekintünk.

¹² Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, 1951. Kihirdette: 1999. évi CXVII. törvény.

¹³ A legfrissebb NATO-tagállam, Észak-Macedónia 2020. végén csatlakozott a NATO SOFA-hoz. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/website-2-NATO-SOFA-Status-Table.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ A NATO SOFA tartalmára részletes elemzést lásd LAZAREFF: *The Status of Military Forces...*; NATO Legal Deskbook; Hadtudomány, (2011) 3.

¹⁵ Agreement among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the Status of their Forces, 1995. Kihirdette: 1995. évi CII. törvény.

a NATO SOFA-t rendeli alkalmazni az új viszonylatokra. A PfP SOFA így gyakorlatilag a NATO SOFA területi kiterjesztése a PfP részes államaira.¹⁶

*Additional Protocol – a PfP SOFA Kiegészítő Jegyzőkönyve*¹⁷

Ezen, a PfP SOFA-val egyidőben aláírt Jegyzőkönyv arról rendelkezik, hogy a részes államai nem hajtanak végre halálbüntetést a joghatóságuk alá tartozó, de más állam haderejének katonai és polgári állománya tagjával szemben.

*Paris Protocol – Párizsi Jegyzőkönyv – Jegyzőkönyv az Észak-atlanti Szerződés alapján felállított nemzetközi katonai parancsnokságok jogállásáról*¹⁸

Az 1952-ben aláírt Párizsi Jegyzőkönyv a NATO által aktivált nemzetközi katonai parancsnokságok és más katonai szervezetek¹⁹ jogállását szabályozza a NATO SOFA-ra épülve, annak szabályaira visszaulva, többségében a NATO SOFA szabályainak átvételével, úgy, hogy a SOFA szerinti küldő állam funkcióinak és mentességeinek egy részét a települő parancsnokság mint kvázi „küldő állam” gyakorolja. Ahogy a címe is mutatja, a Párizsi Jegyzőkönyv alapvetően parancsnokságokról szól, megkülönbözteti a szövetséges parancsnokságokat (*allied headquarters*) és ezen belül a legfelsőbb parancsnokságokat (*supreme headquarters*), ezen utóbbiak jelenleg a Szövetséges Erők Európai Legfelsőbb Parancsnoksága (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*) és a Szövetséges Transzformációs Főparancsnok Parancsnoksága (*Headquarters, Allied Commander Transformation – HQ SACT*). Ugyanakkor a XIV. cikke szerint „1. A jelen Jegyzőkönyv vagy a Megállapodás egésze vagy egy része – az Észak-atlanti Tanács döntése alapján – vonatkozhat bármely olyan nemzetközi katonai Parancsnokságra vagy szervezetre [...], amelyeket az Észak-atlanti Szerződés értelmében állítanak fel.” Az Észak-atlanti Tanács ezt a rendelkezést is figyelembe véve dönt az egyes katonai szervezetek aktiválásáról és parancsnoksági jogállásba emeléséről.

¹⁶ A PfP SOFA az abban részes NATO és PfP államok egymás közötti minden irányú viszonyát rendezi A PfP SOFA alkalmazandó PfP ország katonájára NATO-tagállamban, és fordítva, de – mivel a NATO SOFA területi hatálya csak a tagállamokra terjed ki – ugyancsak a PfP SOFA alkalmazandó két küldő NATO-tagállam katonáinak egymás közötti viszonylatára is egy PfP országban (például egy svédországi gyakorlat során két NATO-tagállam közötti kártérítési ügyben).

¹⁷ Additional Protocol to the Agreement Among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the Other States Participating in the Partnership for Peace Regarding the Status of Their Forces. Kihirdette: 1995. évi CII. törvény.

¹⁸ Protocol on the Status of International Military Headquarters Set Up Pursuant to the North Atlantic Treaty, 1952. Kihirdette: 1999. évi CXVI. törvény.

¹⁹ Nemzetközi katonai parancsnokság tehát például a SHAPE, de a NATO aktiválásával elismert ún. kiválósági központok (*centre of excellence*) nem minősülnek parancsnokságoknak, hanem egyéb katonai szervezeteknek, amelyeket leginkább *international military body*-ként kategorizálnak.

*Further Additional Protocol – További Kiegészítő Jegyzőkönyv*²⁰

A címe alapján formálisan a PfP SOFA megállapodást, a célját és tartalmát tekintve azonban effektíve a Párizsi Jegyzőkönyvet egészíti ki. A További Kiegészítő Jegyzőkönyv garantálja a Párizsi Jegyzőkönyv szerinti parancsnokságok hasonló jogállását az aláíró békepartnerségi országokban, valamint garantálja a PfP országoknak a Párizsi Jegyzőkönyv szerinti parancsnokságokon szolgáló személyi állományának hasonló jogállását a NATO országokban.²¹ A PfP SOFA logikájához hasonlóan, ez tehát a Párizsi Jegyzőkönyv kiterjesztése a NATO és PfP államok egymás közötti viszonylatára.

2. A NATO SOFA-t kiegészítő megállapodások

A minden tagállam által aláírt és alkalmazott NATO SOFA megállapodás terjedelme és részletessége ellenére sem alkalmas a másik ország területén hosszabb távon jelen lévő, letelepülő és berendezkedő, azaz állomásozó haderők mindennapi életviszonyainak megnyugtató rendezésére.

Bár egyébként sincs kizárva, hogy egy egyezményt a részes felek további egyezményekben bontsanak részleteire, de a NATO SOFA preambuluma is utal arra, hogy további megállapodások köthetők.²² A részletszabályok rendezésén kívül a másik oka a kiegészítő megállapodásoknak, hogy a jellemzően küldő állami pozícióban lévő szövetségesek, különösen az Egyesült Államok – egyébként az ő szempontjukból teljesen érthetően – azt preferálják, ha a fogadó állambeli életviszonyaik szabályozását a lehető legnagyobb mértékben tudják befolyásolni, és a legkevesebb mértékben marad fenn a fogadó állam diszkrecionális jogköre.

Erre tekintettel a NATO tagállamai egymással kétoldalú kiegészítő megállapodásokat kötöttek, ha haderőik hosszabb távú, vagy rendszeresen visszatérő jelenléte volt tervezve. Nem meglepő, hogy a világon és Európában legtöbb helyen és legnagyobb számban állomásozó USA kötötte a legtöbb ilyen megállapodást, amelyek jellemzően

²⁰ Further Additional Protocol to the Agreement among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the Status of their Forces (Further Additional Protocol 1997). Magyarország még nem írta alá.

²¹ Értelemszerűen NATO parancsnokságot nem fognak felállítani NATO-ban nem részes állam területén. De ez a Jegyzőkönyv szabályozza a NATO parancsnokságok jogállását a békepartnerségi országokban (például egy svédországi gyakorlatra kitelepülő SHAPE állomány szervezeti jogállása), továbbá a békepartnerségi országok állományának jogállását a NATO parancsnokságokon (például egy svéd összekötő tiszt jogállása a SHAPE-en).

²² A NATO SOFA preambuluma szerint: „szem előtt tartva, hogy ezen Megállapodás a kiküldésre vonatkozó döntés és a kiküldés feltételeit nem határozza meg, és az továbbra is az érintett felek közötti külön megegyezések tárgyát képezi”.

a SOFA-hoz képest még részletesebbek voltak, és további, alacsonyabb szintű végrehajtási megállapodást irányoztak elő az egyes szakterületek rendezésére.²³

Magyarország tekintetében amerikai és német viszonylatban került megkötésre kétoldalú kiegészítő megállapodás.

A Bosznia-Hercegovinában 1995 végén elindult IFOR, majd később SFOR néven futó misszió²⁴ végrehajtása érdekében szükség volt a kontingensek Magyarországon történő áthaladására, illetve magyarországi állomásozására is. A fent említett PfP SOFA ekkorra már alá volt írva magyar részről, de részben a részletes szabályozás igénye miatt, részben azért, mert az USA szerette volna érvényesíteni a más országokkal már aláírt kiegészítő megállapodásaiban elért különleges helyzetét, ideértve a SOFA-n túlmenő mentességeket és kiváltságokat is, ezért is került aláírásra 1997. május 14-én az ún. Omnibus-megállapodás.²⁵

Az Omnibus-megállapodás mindenképpen szükséges volt az amerikai haderőnek az IFOR, később SFOR misszió miatti nagy létszámú jelenléte és átvonulása miatt. A megállapodás kompromisszumok eredménye, de ennek ellenére alapvetően jól működött. A klasszikus büntetőjoghatósági jogállási kérdéseken kívül a pénzügyeket, a kártérítést és a rendelkezésre bocsátott ingatlanokkal kapcsolatos együttműködést külön mellékletek rendezték.

2017-ben az USA kezdeményezte Magyarországnál egy új megállapodás megkötését. Intenzív tárgyalások után 2019. április 4-én került aláírásra a Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya közötti, a védelmi együttműködésről szóló megállapodás, az ún. DCA (*Defense Cooperation Agreement*).²⁶ A DCA felváltotta az Omnibus-megállapodást, és az Omnibushoz képest jogállási kérdések mellett a bázishasználati és védelmi infrastrukturális beruházásokra vonatkozó

²³ A megszállókból szövetségessé váló országok (Belgium, Kanada, Franciaország, Hollandia, Nagy-Britannia és az USA) a Német Szövetségi Köztársasággal annak NATO SOFA-ban való részessé válása után írták alá az ún. *Supplementary Agreement*-et 1959-ben, amely 1963-ban lépett hatályba: *Agreement to Supplement the Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces with respect to Foreign Forces stationed in the Federal Republic of Germany*, lásd https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/internatrecht/truppenstationierungsrecht-alt/231678#-content_2 (letöltve: 2021.03.31.).

²⁴ A boszniai háborút lezáró Daytoni Megállapodásban előírányzott, NATO vezette nemzetközi erők, *Implementation Force* (IFOR), *Stabilisation Force* (SFOR). Ezt később felváltotta az EU vezette EUFOR (*European Union Force In Bosnia and Herzegovina*).

²⁵ *Agreement Between the Government of the Republic of Hungary and the Government of the United States of America concerning the Activities of United States Forces in the Territory of the Republic of Hungary*. Kihirdette az 1997. évi XLIX. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodás, valamint az annak mellékletét képező Végrehajtási Megállapodások megerősítéséről és kihirdetéséről. A megállapodás általános jellegére utaló Omnibus elnevezés közkeletűvé vált a magyar-amerikai védelmi kapcsolatokban. Az elnevezés maga a megállapodás 2. sz. mellékletének preambulumban fordult elő: „tekintettel az 1997. május 14-én, »a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről létrejött Megállapodásra« (Omnibus-megállapodás);”.

²⁶ Kihirdette: 2019. évi LI. törvény. A DCA hatálybalépésének naptári napja 2019. augusztus 21.

opciókat, és a beruházások jogi kereteit is tartalmazza. Jogállási kérdésekben nagyjából követi az Omnibus logikáját és szabályait, de a mentességek egy részét kiterjeszti az USA beszállítóit jelentő ún. *contractor* kategóriára is. A DCA egyik legmarkánsabb rendelkezése az, hogy Magyarország a DCA aláírásával egyidejűleg engedélyezte az amerikai fegyveres erők állomásozását és csapatmozgását.²⁷

Német viszonylatban 2014. február 27-én került aláírásra a kétoldalú kiegészítő megállapodás.²⁸ Ez már a NATO SOFA részletes szabályairól szóló kölcsönös megállapodás, azaz rendezi a német erők magyarországi, és a magyar erők németországi jogállását. Erre a megállapodásra különösebben gyakorlati igény nem mutatkozott, és nem az egyébként hagyományosan jó német–magyar védelmi kapcsolatok kívánták meg a SOFA részletesebb szabályozását. A megállapodásra német belső jogi követelmény miatt volt szükség, mivel az 1995-ben elfogadott német *Visiting Forces Act* írta elő, hogy Németország kiegészítő megállapodásokat kössön.²⁹

3. A Párizsi Jegyzőkönyvet kiegészítő megállapodások

A Párizsi Jegyzőkönyv nem eléggé részletes ahhoz, hogy önmagában egy tagállamban települő NATO katonai szervezet jogállását teljes körűen rendezze. Ezért a NATO SOFA-hoz hasonló logikával a Párizsi Jegyzőkönyv XVI. cikk 2. bekezdése is megadja lehetőséget a további megállapodásokra: „A jelen Jegyzőkönyv a fogadó állam és egy Legfelsőbb Parancsnokság közötti kétoldalú megállapodás által kiegészíthető [...]”.

Ebből kiindulva a SHAPE és az HQ SACT kormány szintű egyezményekben állapodik meg az adott fogadó állammal a részletesebb kérdéseket illetően az alárendeltségükbe tartozó parancsnokságokról. A SHAPE és az HQ SACT minden olyan tagállammal igyekszik megkötni ezt a megállapodást, amelynek a területén a Párizsi Jegyzőkönyv alá tartozó szervezet települ.³⁰

²⁷ Az USA a DCA tárgyalás során ragaszkodott ahhoz, hogy a DCA adja meg az USA haderők magyarországi tartózkodására vonatkozó általános engedélyt is, azaz a jogállás mellett a jogcímet is. Ebben sikerült kompromisszumos megoldással arra jutni, hogy a DCA preambuluma utal az engedélyre, de az engedélyt a magyar fél külön adja meg, ami azonban a DCA hatálybalépésének a feltétele lett. Lásd Az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erői magyarországi állomásozásának engedélyezéséről szóló 23/2019. (VII. 2.) OGY határozat és az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erői magyarországi csapatmozgásainak engedélyezéséről szóló 1420/2019. (VII. 17.) Korm. határozat.

²⁸ Agreement between the Government of Hungary and the Government of the Federal Republic of Germany concerning Temporary Stays of Members of the Defence Forces of Hungary and of the Armed Forces of the Federal Republic of Germany in the Territory of the Other State (Hungarian–German Visiting Forces Agreement), Magyarország Kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya között Magyarország fegyveres erői és a Németországi Szövetségi Köztársaság fegyveres erői tagjainak a másik állam területén történő ideiglenes tartózkodásáról szóló Megállapodás, kihirdette: 2014. évi XXIX. törvény.

²⁹ FLECK: *The handbook of the law of visiting forces*. 360. o., továbbá: https://www.auswaertiges-amt.de/en/ausienpolitik/themen/internaterecht/truppenstationierungsrecht-alt/231678?openAccordionId=item-231682-0-panel#content_1 (letöltve: 2021.03.31.).

³⁰ Magyar részről még nincs megkötve az SA, az egyeztetések folyamatban vannak.

IV. Nemzetközi katonai szervezetek Magyarországon

A nemzetközi katonai szervezetek NATO környezetben kétfélék lehetnek: a NATO által „aktivált”³¹ és egyúttal a NATO parancsnoki struktúrában elhelyezett, a Párizsi Jegyzőkönyv szerinti jogállással bíró szervezetek, valamint a NATO által nem vagy még nem aktivált, így ilyen státusszal nem bíró szervezetek. Ezen belül lehetnek a NATO által létrehozott olyan katonai szervezetek, amelyek a NATO szervezeti hierarchiájában a legszorosabb vezetési és irányítási, ún. parancsnoki struktúrába (*command structure*) kerülnek, és vannak a tagállamok által kezdeményezett és létrehozott, majd a NATO-nak felajánlott szervezetek, melyek aktiválás után a lazább, ún. haderő struktúrába (*force structure*) tartoznak.

A Magyarországon települő nemzetközi katonai szervezetek a következők:

Heavy Airlift Wing (HAW) – Nehéz Légiszállítási Ezred

A Pápán települő Stratégiai Légiszállítási Képesség (*Strategic Airlift Capability* – SAC) programot effektíve működtető végrehajtó szervezet a Nehéz Légiszállító Ezred (*Heavy Airlift Wing* – HAW). A három darab C-17 típusú katonai szállítógép működtetését jelentő SAC program Magyarországra települését hosszú és nehéz tárgyalás előzte meg, de végül a magyar kormányzati felajánlást elfogadva a részt vevő nemzetek a pápai bázis mellett döntöttek.³² A SAC MOU,³³ mint a programot létrehozó alapidokumentum a 19.1.2 pontjában kifejezetten kimondja, hogy a HAW-nak nincs jogi személyisége sem nemzetközi jogi, sem belső jogi szinten. A HAW-nak formailag olyan értelemben a NATO-hoz nincs köze, hogy az abban részes tíz NATO és kettő békepartner nemzet szervezetileg és alárendeltségét tekintve a NATO-tól függetlenül hozta létre, így nem tartozik a Párizsi Jegyzőkönyv alá.

A jelen tanulmány tárgyával szorosan összefüggő fontos momentum, hogy a magyar felségjelű C-17-es gépek fedélzetén történt incidensek megítélésekor kialakuló esetleges bizonytalan jogi helyzet elkerülése érdekében a Kormány a 140/2009.

³¹ A NATO általi aktiválás a NATO legmagasabb döntéshozó fóruma, az Észak-atlanti Tanács döntését jelenti az adott szervezet elismeréséről.

³² A magyar Kormány a 2109/2007. (VI. 15.) Korm. határozatban hozzájárult az új NATO szervezet, a NAMO hazánk részvételével történő létrehozásához, egyetértett, hogy hazánk többnemzeti együttműködésben részt véve katonai szállító-repülőgépeket szerezzen be, lehetővé tette a pápai katonai repülőtér hivatalos felajánlását a vásárlásra kerülő flotta és az azokat működtető katonai szervezet települési bázisának, továbbá a pápai bázis elfogadása esetén egyetértett a gépek magyar állami légijármű nyilvántartásba vételének felajánlásával. Az Észak-atlanti Tanács 2007. június 20-án döntött a beszerzésre és a gépek 30 évre tervezett működtetésének felügyeletére létrehozandó új NATO szervezet, a NAMO (*NATO Airlift Management Organization* – NATO Légiszállítást Kezelő Szervezet) felállításáról. 2007. november 15-én született meg a döntés a gépek állomásoztatásának helyszínéről, azaz az MH Pápa Bázisrepülőtérrel.

³³ A nemzetek által létrehozott többnemzeti katonai szervezetek jellemző alapító dokumentuma az MOU (*memorandum of understanding*), amely a legelterjedtebb, általában tárcaszinten aláírt, nemzetközi szerződésnek nem minősülő nemzetközi megállapodás forma a NATO nemzetek között.

(VI. 30.) Korm. rendelettel módosította a SAC MOU-t kihirdető 93/2008. (IV. 23.) Korm. rendeletet, és közzétette a Kormány egyoldalú nyilatkozatát³⁴ a fedélzeten alkalmazandó magyar jogról és joghatóságot szabályozó egyezményekről – kiterjesztve a jogállási egyezmények hatályát a gép fedélzetére akkor is, ha az nem magyar területen van.

NATO Military Medicine Centre of Excellence – MILMED COE

A Budapesten települő NATO Katona-egészségügyi Kiválósági Központ is ún. MOU szervezet, a részes országok védelmi tárcái között 2009-ben aláírt *Operational MOU* hozta létre. A MILMED COE az Észak-atlanti Tanács nem sokkal későbbi döntésének megfelelően, a NATO által aktivált és akkreditált³⁵ nemzetközi katonai szervezetként működik.

Deployable Communication Module – E – DCM-E

Jogállását tekintve NATO katonai parancsnokságnak minősül a Székesfehérváron települő 5. Telepíthető Híradó és Informatikai Modul (DCM-E). Hasonló DCM-ek a NATO több tagállamában vannak, és egy-egy csoport DCM regionálisan egy-egy híradó zászlóalj (*signal battalion*) alá tartozik. Az Észak-atlanti Tanács döntése alapján 2012. július 1-jétől a DCM-ek jogállására a katonai parancsnokságok jogállását rendező Párizsi Jegyzőkönyv az irányadó.³⁶

NATO Force Integration Unit Hungary – NFIU HUN

Ugyancsak Székesfehérváron található, a DCM-mel szomszédos épületben a *NATO Force Integration Unit*. Jogállását tekintve ez is NATO nemzetközi katonai parancsnokságnak minősül, a külföldi állományra pedig értelemszerűen a NATO SOFA rendelkezései alkalmazandók. A NATO 2016. szeptember 1-jén aktiválta a magyar NFIU-t, és ettől az időponttól kezdve a szervezet önállóan működik.

³⁴ A nyilatkozat így szól: „Hivatkozással a Stratégiai Légiszállítási Képességről szóló Egyetértési Megállapodás 14.1., 31.1., valamint 31.2. cikkére a Magyar Köztársaság Kormánya kijelenti, hogy az Egyetértési Megállapodás keretében, a vonatkozó magyar jogszabályoknak és rendelkezéseknek megfelelően nyilvántartásba vett és magyar felségjellel ellátott légijárművek fedélzetén a Magyar Köztársaság jogrendszereinek hatályos jogszabályai és jogi rendelkezései – ideértve a Magyar Köztársaság által megerősített vonatkozó nemzetközi szerződéseket, köztük az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodást, az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a »Békepartnerség« más résztvevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodást, valamint a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodást – alkalmazandók.”

³⁵ Az aktiválás mellett az akkreditáció bizonyos szervezettípusok esetében, így például a kiválósági központok esetében a NATO által előírt működési feltételrendszer teljesítésének elismerése. Enélkül a NATO nem adja meg a jogállást sem.

³⁶ A 2014-ben a SHAPE és a Honvédelmi Minisztérium között megkötött, a DCM-E működését és jogi kereteit megalapozó kétoldalú MOU a Section 3.-ban megerősíti ezt a jogállást.

Regional Special Operations Component Command – R-SOCC

A Szolnokon települő Regionális Különleges Műveleti Komponens Parancsnokság tekintetében a 2019. évi októberi NATO Védelmi Miniszteri Találkozó margóján került aláírásra az R-SOCC Egyetértési Megállapodás,³⁷ amelynek 10.1 pontja kifejezetten kimondja, hogy az R-SOCC nem tekintendő nemzetközi katonai parancsnokságnak és az aláíró felek nem tervezik annak aktiválását az Észak-atlanti Tanács által.

Headquarters Multinational Division – Centre, HQ MND-C

A Közép-európai Többnemzeti Hadosztály-parancsnokság, mint a legfrissebb, itt települő nemzetközi katonai szervezet magyar kezdeményezésre alakult meg a magyar Honvédelmi Minisztérium és a horvát Védelmi Minisztérium közötti Egyetértési Megállapodás 2020. március 5-én történt aláírásával.³⁸ A Székesfehérváron települő HQ MND-C tekintetében előkészítés előtt áll a NATO részére benyújtandó kérelem az aktiválásra. A magyar–horvát MOU aláírásával maga az HQ MND-C létrejött, és ún. „MOU szervezetként” létezik. Ennek azonban még nemzetközi jogilag és belső jogilag tekintve nincs olyan kihatása, hogy jogi személyiséget keletkeztetett volna.

A fentiek alapján Magyarországon három olyan szervezet van, amelyeknél jelenleg fennáll a nemzetközi katonai parancsnoksági jogállás (MILMED COE, DCM-E, NFIU). Az HQ MND-C-nél még várni kell a NAC általi aktiválásra.

Ebből következően a MILMED COE, a DCM-E, az NFIU és később majd az HQ MND-C esetében az állományra a NATO SOFA-n kívül³⁹ a Párizsi Jegyzőkönyv is vonatkozik, míg a pápai HAW és az R-SOCC esetében csak a NATO SOFA, illetve az ő esetükben békepartner országokból érkezőkre⁴⁰ a PfP SOFA alkalmazandó.

³⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169958.htm (letöltve: 2021.03.31.). Később Ausztria is csatlakozott az MOU-hoz. <https://honvedelem.hu/hirek/ausztria-is-csatlakozott-a-magyar-vezetesu-kulonleges-muveleti-parancsnoksaghoz.html> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁸ Az HQ MND-C létrehozásnak előzménye volt, hogy a Kormány a Közép-európai Többnemzeti Hadosztály-parancsnokság létrehozásáról és a kapcsolódó kormányzati feladatokról szóló 1608/2019. (X. 22.) Korm. határozatban egyetértett a parancsnokság létrehozásával, és hogy azt a szükséges feltételek elérése esetén az Észak-atlanti Szerződés Szervezete haderőstruktúrájához történő csatlakoztatásra felajánljuk. A 1608/2019. (X. 22.) Korm. határozat elfogadását követően a 2019. október 24–25. között Brüsszelben megrendezett NATO védelmi miniszteri ülésen Benkó Tibor honvédelmi miniszter és Damir Krstičević horvát védelmi miniszter közös szándéknyilatkozat kiadásával hivatalosan is tájékoztatták a NATO főtitkárát az HQ MND-C közös létrehozásáról. Továbbá egy közös, ún. „formal offer” is kiküldésre került a NATO részére, amelyben Magyarország és Horvátország, mint keretnemzetek, felajánlották a hadosztály-parancsnokságot a NATO haderőstruktúrájába való beemelésre.

³⁹ Azzal a kivétellel, hogy a DCM E-nek csak magyar állománya van, így a NATO SOFA személyi állományra vonatkozó rendelkezései Magyarországon nem alkalmazandóak, de a Párizsi Jegyzőkönyv bizonyos rendelkezései már igen.

⁴⁰ A SAC programnak a nem NATO-tag Finnország és Svédország mellett Bulgária, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Norvégia, Hollandia, Szlovénia, Románia, az USA és Magyarország a tagja. Az R-SOCC MOU aláírói Ausztria, Horvátország, Szlovákia, Szlovénia és Magyarország.

Mindezekon túlmenően az amerikai állományra szervezethez tartozástól függetlenül a DCA minden esetben alkalmazandó.⁴¹

V. Magyar jogi keretek

A külföldi fegyveres erők magyarországi jogállásának a fent említett NATO-egyezmények csak a kereteit jelentik, a gyakorlatban történő alkalmazásukhoz szükség volt és van a végrehajtásukra vonatkozó magyar jogszabályok megalkotására vagy meglévő jogszabályok módosítására.

A NATO SOFA, a PfP SOFA és a Párizsi Jegyzőkönyv, mint nemzetközi szerződések általános természetét tekintve megállapítható, hogy csupán egyes rendelkezéseik tekinthetők önmagukat végrehajtónak, míg más rendelkezéseik további belső jogi jogalkotást igényelnek annak érdekében, hogy a bennük foglalt jogok (kiváltságok és mentességek) valóban érvényesüljenek.

Már 1995-ben, a Békepartnerségi Keretdokumentum és a PfP SOFA kihirdetésekor⁴² a kormányzat felismerte, hogy nem csak a dokumentumok törvényi kihirdetésére, de további megállapodásokra és a PfP SOFA rendelkezéseit a magyar jogszabályi környezetben lehetővé tévő jogalkotásra is szükség lesz.⁴³

A következő szintet a NATO-csatlakozásunk jelentette, amikor a fent felsorolt többoldalú nemzetközi egyezmények elfogadásával, a NATO tagságunkból fakadó szövetségesi feladatok megjelenésével elengedhetlenné vált a hazai jogszabályoknak a szövetségesi együttműködésből fakadó helyzetekhez igazítása, a jogállási egyezmények megjelenítése az ágazati jogszabályokban. Legfontosabb feladat a határátlépések technikai lebonyolításának⁴⁴ és az egyezményekből fakadó vagy azokból kikövet-

⁴¹ Mivel az USA állomány korábban az Omnibus, most a DCA alapján személyes adómentességet élvez a vásárlásai során, és további más mentességeket is élveznek, ezért jogállásuk különbözik az ugyanott szolgáló, de más nemzetiségű állományétól.

⁴² Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével aláírt „Békepartnerség” program Keretdokumentumának törvénybe iktatásáról, és annak a Magyar Köztársaság által történő végrehajtásáról szóló 1995. évi LXVII. törvény 7. §-a szerint „A Kormány a Keretdokumentum végrehajtása körében nemzetközi szerződéseket köt a Magyarországon tartózkodó külföldi és a külföldön tartózkodó magyar fegyveres erők és tagjaik jogállásának, valamint a minősített katonai információk védelmének szabályozására.”

⁴³ A PfP SOFA-t kihirdető 1995. évi CII. törvény 5. §-a előírta, hogy a Megállapodásban foglaltak végrehajtásáról, valamint ennek érdekében további szabályozásról és a szükséges nemzetközi szerződések megkötéséről, illetve azok kezdeményezéséről a Kormány gondoskodik.

⁴⁴ Lásd például a korábbi 15/2000. (IV. 14.) PM–HM együttes rendelet a vámeljárás során alkalmazandó NATO okmányok köréről, alkalmazásáról, valamint kibocsátásuk eljárási szabályairól, az ezt felváltó 13/2016. (IV. 29.) NGM rendelet a vámeljárás során alkalmazandó NATO okmányok köréről, alkalmazásuk és kibocsátásuk eljárási szabályairól, valamint a katonai csapat- és árumozgásokra vonatkozó vámeljárás különös szabályairól; vagy a korábbi 29/2000. (X. 13.) HM–BM együttes rendelet a NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról, és az ezt felváltó 32/2007. (VIII. 15.) HM rendelet a NATO menetparancs alkalmazásával kapcsolatos szabályokról.

keztethető adómentesség és más pénzügyi mentességek és könnyítések biztosítása volt.⁴⁵ Ezen túlmenően számos ágazati jogszabályban kerültek beiktatásra a különböző mentességek és könnyítések a külföldi fegyveres erők, a fegyveres erők állománya, a NATO, mint szervezet, majd később a nemzetközi katonai szervezetek részére.

A jogállásra vonatkozó jogalkotásban az igazi fordulópontot azonban a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvény, az ún. Küfetr. elfogadása jelentette.

A Küfetr. átfogó szabályozást teremtett a NATO SOFA, a PfP SOFA és a Párizsi Jegyzőkönyv végrehajtása érdekében, így egy törvényben gyűjtötte össze a potenciális személyi és szervezeti kategóriákat, amelyek jelen lehetnek Magyarországon, másrészt megoldással szolgált több, az egyezményekből következő, de máshol nem szabályozott, vagy éppen az egyezményekben nem szereplő, de mindenképpen felmerülő problémára.

Ami mindenképpen szükségessé tette a Küfetr. megalkotását, az az volt, hogy a magyar hatóságok hivatalos tudomással bírjanak külföldi erők, azok állománya, valamint nemzetközi katonai szervezetek és azok állománya hazánkban való jelenlétéről. Ennek érdekében bevezette a nyilvántartást. Bár a NATO SOFA III. cikke alapján azonban a katonai állományt nem lehet bevándorlás típusú nyilvántartásba venni,⁴⁶ de nyilvántartás nélkül ugyanakkor ellehetetlenülne a hosszabb távú lakhatásuk, a jelenlétük jogcíme és lakcímük megfelelő igazolása nélkül megoldhatatlan akadályokba ütköznének a bankszámlanyitás, a postai ügyletek, az ingatlan bérlete és vásárlása, gépjármű vásárlása, beregisztrálása. A Küfetr. által alkalmazott, nem bevándorlás típusú, hanem a Honvédelmi Minisztériumhoz telepített nyilvántartással összefüggésben részletesen szabályozta a nyilvántartásba vett adatok kezelését és védelmét is.

A Küfetr. alapvető célja volt ezen felül olyan fogalmak és meghatározások bevezetése, amelyeket később más ágazati jogszabályok is át tudtak venni a külföldi erők és állományuk mentességeinek megadásakor.

Ezen túlmenően biztosította a külföldi állomány importált gépjárműveinek regisztrációs adó alóli mentességét, és megadta a Párizsi Jegyzőkönyv szerinti szervezetek hivatalos beszerzései után járó adó-visszatérítést is.

A végrehajtás tapasztalatai alapján a Küfetr. sem maradhatott módosítások nélkül. Az elmúlt 10 évben több lépcsőben átvezetett módosítások alapján a nyilvántartásra, az igazolásokra, valamint az adatszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések kerültek kiegészítésre a hozzátartozók tekintetében, pontosításra kerültek az adómentességi szabályok,

⁴⁵ Az áfa és a jövedéki adó mellett például helyi adó, belföldi gépjárműadó, illeték, útdíj, idegenforgalmi adó tekintetében.

⁴⁶ NATO SOFA III. cikk „[...] mentesülnek a fogadó államban érvényes, a külföldiek nyilvántartását és ellenőrzését érintő szabályozás alól, nem tekinthetők viszont jogosultnak a fogadó állam területén állandó tartózkodási vagy letelepedési jog megszerzésére.”

kiszélesítésre került a gépjárművek regisztrációs adó megfizetése alóli mentesség mind a személyi kör, mind a gépjárművek tekintetében, rendezésre került a nemzetközi katonai parancsnokság hazai jogi személyiségének kezelése.⁴⁷

Más ágazati jogszabályok tekintetében kiemelendő a büntető anyagi jogi, eljárásjogi és végrehajtási törvényeknek a NATO SOFA, majd később a DCA rendelkezéseire igazítása a szövetséges katonai és polgári állománnyal, esetenként ezek hozzátartozójával szembeni eljárás és a büntetések végrehajtása tekintetében. Számos fogalomban és tényállásban kellett megjeleníteni a szövetséges fegyveres erő és a szövetséges fegyveres erő katonája kategóriáját.⁴⁸

A megadott mentességek, kiváltságok, könnyítések, eltérések a különböző jogszabályokban szétszórva találhatók meg. A magyar jogalkalmazásban a nemzetközi szerződések által kifejezetten kimondott rendelkezések automatikus végrehajtása nem működik a kifejezetten a végrehajtó hatóságnak címzett, általuk ismert és alkalmazott jogszabályban történő megjelenítés nélkül.

VI. Összegzés

2021-ben van a NATO SOFA aláírásának 70. évfordulója. Az, hogy a NATO SOFA és a Párizsi Jegyzőkönyv az elmúlt hét évtizedben gyakorlatilag módosítás nélkül fennmaradt és alkalmazása változatlan, az nem feltétlenül a szövegek távolról sem tökéletesnek mondható volta miatt történt így, hanem a katonai szövetség minden egyes tagállamának és a szövetség központi civil és katonai szervezeteinek akaratán és együttműködésén múlt, hogy a megcélzott közös védelmi felkészülés érdekében a nem mellékes jogi kérdéseket is az együttműködés jegyében rendezték.

A jogállási egyezmények korábban az egykori, ún. „NATO integráció” részét képezték. Ma már nem az integráció a cél, hanem az együttműködés további megkönnyítése minden fél érdekében. Ha a küldő állam haderejének megkönnyítjük a magyarországi működését olyan módon, amely megfelel a szerződéseknek és a saját alkotmányos jogi kereteinknek, azzal a saját dolgunkat is megkönnyítjük, hiszen kevesebb jogi problémával találkozunk a jogalkotó és jogalkalmazó, és a felmerülő incidensek is könnyebben kezelhetők.

Összességében megállapítható, hogy a magyar jogalkotás követő módon, fokozatosan, de lépést tart egyrészt az egyezményekből, illetve az azokon túlmenően felmerülő igényekkel, fogadó államként Magyarország alapvetően jól kezeli az ideérkező erők, állomány és szervezetek által felvetett igények és problémák megoldását.

⁴⁷ A fontosabb módosításokra lásd a 2013. évi XVII. törvényt és a 2020. évi CLXIX. törvényt.

⁴⁸ Például 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 262. §, 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról, 696. § (1) bekezdés.

A népirtás bűncselekményének definíciója a magyar büntetőjogban. Potenciális szabályozási és alkalmazási problémák¹

I. Bevezetés

1948. december 9-e óta, amikor az ENSZ Közgyűlése elfogadta a Népiirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezményt (Genocídium egyezmény),² a népiirtás büntetettét a nemzetközi közösség a legsúlyosabb nemzetközi bűncselekménynek tekinti.³ Ennek megfelelően a hágai Nemzetközi Bíróság már 1951-ben elfogadott tanácsadó véleményében megerősítette, hogy „az Egyezmény olyan elvekre épül, amely elveket, minden szerződéses kötelezettség nélkül is, a civilizált nemzetek az Államokra kötelezőnek ismernek el”.⁴ A népiirtás bűncselekményének definíciója – más nemzetközi bűncselekményektől eltérően – semmit nem változott az elmúlt több mint hét évtizedben, azt szó szerint ismételte meg valamennyi nemzetközi büntetőfórum alapokmánya, amelynek tárgyi joghatósági körébe a népiirtás elleni fellépés is beletartozik, így a Jugoszláv Törvényszék,⁵ a Ruandai

* HOFFMANN Tamás tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, BCE Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet.

¹ A tanulmány megírását a *Corvinus Institute for Advanced Studies (CIAS) Senior Faculty Research Fellowship* támogatása tette lehetővé.

² Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1951) 78 UNTS 277.

³ A Ruandai Törvényszék leszögezte, hogy „a népiirtás a bűncselekmények bűncselekménye”. *The Prosecutor v. Kambanda*, Case No. ICTR-97-23-S, Judgment and Sentence of 4 September 1998, 16. bek. Egy másik döntésében a Ruandai Törvényszék Fellebbviteli Tanácsa ugyanakkor úgy fogalmazott, hogy „nincs hierarchia a nemzetközi bűncselekmények között, és valamennyi itt felsorolt bűncselekmény a nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértésének minősül, amely azonos súlyú büntetést vonhat maga után”. *The Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana*, Case No. ICTR-95-1, Appeal Judgement of 1 June 2001, 367. bek. Ennek ellenére a nemzetközi büntető fórum ítélkezési gyakorlatának elemzéséből kiderül, hogy a bíróságok átlagosan jóval súlyosabb büntetést rónak ki népiirtásért, mint más nemzetközi bűncselekmények elkövetéséért. DOHERTY, Joseph W. – STEINBERG, Richard H.: Punishment and Policy in International Criminal Sentencing: An Empirical Study. *American Journal of International Law*, 110. (2016) 72. o.

⁴ *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion: I.C. J. Reports (1951) 23. o.

⁵ Jugoszláv Törvényszék Alapokmány, 4. cikk. UN Doc. S/RES/827. (1993). Az 1996. évi XXXIX. törvény a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott Nemzetközi Törvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

Törvényszék,⁶ a Nemzetközi Büntetőbíróság,⁷ az Iraki Különleges Törvényszék⁸ és a Kambodzsai Különleges Tanács⁹ is ugyanazt a meghatározást alkalmazta.

Magyarország az egyezményt 1952-ben ratifikálta, majd 1955-ben hirdette ki,¹⁰ és annak I. cikkelyében foglalt kötelezettségnek eleget téve¹¹ valamennyi azóta elfogadott büntető törvénykönyvben kriminalizálta a népirtás bűncselekményét. Az uralkodó jogtudományi álláspont szerint a magyar büntetőjogi szabályozás megegyezik a népirtás bűncselekményének nemzetközi definíciójával,¹² valamint kétségbenvonható tanulmányozásának gyakorlati jelentősége is, amit jól mutat, hogy a népirtás és más nemzetközi bűncselekmények kategóriája nem képezi a jogi egyetemi államvizsgák, illetve a szakvizsgák részét.¹³

Ebben a rövid tanulmányban szeretném bemutatni, hogy bár a népirtás bűncselekményének a 2012. évi C. törvényben szereplő definíciója már majdnem teljesen megegyezik a Genocídium egyezmény II. cikkében szereplő meghatározással, ez még önmagában nem ad elegendő útmutatást a jogalkalmazóknak a megfelelő értelmezéshez. Ennek értelmében áttekintek három olyan kérdést, amelyekre nem feltétlenül lehetett a nemzetközi büntetőjogi gyakorlattal összhangban álló választ adni pusztán a népirtás büntetvényének kodifikált definíciója alapján. Tekintettel arra, hogy a büntető törvénykönyv lehetőséget ad a magyar bíróságok számára egyetemes büntető joghatóság gyakorlására a népirtás bűncselekményével kapcsolatban is, nem kizárható, hogy a közeljövőben ezeknek a látszólag teoretikus kérdéseknek gyakorlati relevanciájuk is lehet majd.¹⁴

⁶ Ruandai Törvényszék Alapokmány, 2. cikk. UN Doc. S/RES/955 (1994). 1999. évi CI. törvény az 1994. január 1. és 1994. december 31. között Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, valamint a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék Alapokmányából fakadó kötelezettségek végrehajtásáról.

⁷ Nemzetközi Büntetőbíróság Statútum, 6. cikk, (2002) 2187 UNTS 90. A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának megerősítéséről szóló 72/2001. (XI. 7.) OGY határozat.

⁸ Law No. (10) 2005 of the Iraqi Higher Criminal Court, 11. cikk.

⁹ Agreement between the United Nations and the Royal Government of Cambodia concerning the Prosecution under Cambodian Law of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea of 2003, 9. cikk, (2003) 2329 UNTS 117.

¹⁰ 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntetvényének megelőzése és megbüntetése tárgyában 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

¹¹ Az egyezmény I. cikkelye kimondja, hogy „a Szerződő Felek megerősítik, hogy a népirtás függetlenül attól, hogy békében vagy háborúban követik el, a nemzetközi jogba ütköző bűncselekmény és kötelezik magukat arra, hogy ellene megelőző rendszabályokat fogantassanak, elkövetését pedig megbüntetik”.

¹² Kovács Péter: A nemzetközi jog és a belső jog szimbiózisa az új Büntető Törvénykönyvben? *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 77. (2014) 338. o.

¹³ Egy 2008-ban megjelent tankönyv például úgy fogalmaz, hogy „A kötet nem tartalmazza az Emberiség elleni bűncselekményeket (Btk. XI. fejezet), mivel a nemzetközi bűncselekmények (béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűntettek) büntetendőségének jogforrása alapvetően nem a nemzeti jog, hanem a nemzetközi büntető szokásjog. Külön tárgyalásának a nemzetközi jog rendszerében, a nemzetközi jogirodalom kontextusában van értelme, amely terjedelménél fogva is egy önálló tankönyvet igényel.” Kis Norbert (szerk.): *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös rész*. Budapest, 2008. 14. o.

¹⁴ 2020. december 3-án hozta meg a Fővárosi Törvényszék ítéletét Hasszán F. ügyében, akit Szíriában elkövetett emberiség elleni bűntettek elkövetése miatt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték. Ez az első eset, amelyben magyar bíróság univerzális joghatóság gyakorlásával külföldön elkövetett nemzetközi bűncselekmény kapcsán járt el. Ez az eset is alátámasztja azt, hogy a magyar bíróságok bármikor kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy nemzetközi bűncselekmények kapcsán kell eljárniuk.

II. A népirtás definíciója a 2012. évi C. törvény elfogadása előtt

A népirtás bűncselekményét a magyar jogban a Genocídium egyezményt kihirdető 1955. évi 16. törvényerejű rendelet definiálta először, amely az egyezmény II. cikkében foglalt meghatározást a következőképpen transzplantálta:

A jelen Egyezmény népirtás alatt a következő cselekmények bármelyikének, valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésének szándékával való elkövetését érti:

- a) a csoport tagjainak megölése;
- b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása;
- c) a csoportra megfontolva oly életfeltételek ráerőszakolása, melyeknek célja a csoport teljes vagy részleges fizikai elpusztulásának előidézése;
- d) oly intézkedések tétele, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása;
- e) a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele.

Ez a fordítás a népirtás bűncselekményének valamennyi fogalmi elemét megfelelően tartalmazta, egyedül az egyezmény eredeti szövegében megjelenő etnikai (*ethnic*) csoport „népi” csoportként történő fordítása volt vitatható. Annál meglepőbb ezért, hogy az 1961. évi V. törvény, az első szocialista büntetőkódex, amely már a magyar büntetőjogba is beemelte a népirtás bűntettét, a Népirtás elleni egyezményben szereplő meghatározástól jelentősen eltávolodott. A büntető törvénykönyv 137. paragrafusa teljesen elhagyta az egyezményben felsorolt második elkövetési magatartást, „a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelem okozása” tényállását, valamint a védett csoportok „mint olyan” (*as such*) jelzőjét, és a csoport egy tagjának megölését is népirtásnak minősítette.¹⁵ Mindemellett a definíció megtartotta az etnikai csoport helyett a „népi” csoport fordítást, és a népirtás elkövetési módját „megsemmisítés” helyett „kiirtásként” definiálta.¹⁶

Ezek a hiányosságok – eleinte még – nem változtatott az 1978. évi új büntető törvénykönyv elfogadása, mivel ennek 155. § (1) bekezdése az 1961. évi V. törvényben foglalt definíciót bármilyen változtatás nélkül ismételte meg.¹⁷ 1996-ban azonban a Btk.

¹⁵ 1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről

137. § (1) Aki valamely nemzeti, népi, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges kiirtása céljából

a) a csoport tagját megöli;

b) a csoportot olyan életfeltételek közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik;

c) olyan intézkedéseket tesz, amelyek célja a csoporton belül a születések meggátolása;

d) a csoporthoz tartozó gyermekeket más csoportba elhurcolja, tíz évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy halállal büntetendő.

¹⁶ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kiirtás (*extermination*) fogalma az emberiség elleni bűncselekmények egyik elkövetési magatartása, de mivel az 1961. évi V. törvény nem kriminalizálta az emberiség elleni bűncselekmények kategóriáját, ezért ez nem okozhatott koherenciazavart.

¹⁷ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

módosítása a népirtás bűncselekményének elkövetési magatartásaként nevesítette azt, ha valaki „a csoport tagjainak, a csoporthoz tartozása miatt súlyos testi vagy lelki sérelmet okoz”, és visszaállította a nemzetközi definícióval egyezően azt a megközelítést, hogy népirtás elkövetéséhez a csoport több tagjának megölése szükséges.¹⁸

III. A népirtás bűncselekményének definíciója a hatályos magyar büntető törvénykönyvben

A büntető törvénykönyv újrakodifikálása során a jogalkotó különös figyelmet fordított arra, hogy a nemzetközi bűncselekmények kriminalizálása során a magyar büntetőjogi meghatározások összhangba kerüljenek a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútumába foglaltakkal.¹⁹ A 2012. évi C. törvény 142. § (1) bekezdés értelmében

Aki valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges megsemmisítése céljából

- a) a csoport tagjait megöli;
 - b) a csoport tagjainak súlyos testi vagy lelki sérelmet okoz;
 - c) a csoportot olyan életfeltételek közé kényszeríti, amelyek azt vagy annak egyes tagjait pusztulással fenyegetik;
 - d) olyan intézkedést tesz, amelynek célja a csoporton belül a születések meggátolása;
 - e) a csoporthoz tartozó gyermekeket más csoportba elhurcolja;
- büntett miatt tíz évtől húsz évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő.

Ez a definíció a korábbi büntető törvénykönyvek meghatározásainak szinte valamennyi hiányosságát sikeresen orvosolta, így végre az eredeti terminológiának megfelelő „etnikai” és „megsemmisítés” fordítás szerepel, az egyetlen textuális hiányosság a Genocídium egyezményben szereplő „mint olyan” jelzője kihagyása. Ennek ellenére a jelenlegi törvényi meghatározás sem feltétlenül tökéletesen alkalmas a gyakorlati alkalmazásra. Az alábbiakban röviden áttekintek három neuralgikus pontot.

¹⁸ 1996. évi XVII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról.

¹⁹ Az igazságügyminiszter hangsúlyozta, hogy „A törvény nemzetközi egyezmények, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróság Római Statútuma (a továbbiakban: Statútum) rendelkezéseire figyelemmel két külön fejezetben, az emberiség elleni bűncselekmények, valamint a háborús bűncselekmények című fejezetben szabályozza újra ezeket a tényállásokat.” 2012. évi C. tv. indokolása a Büntető Törvénykönyvről.

IV. A népirtás bűncselekményével kapcsolatos jogalkalmazási problémák

1. A tudati oldal meghatározásával kapcsolatos problémák

A népirtás bűncselekményének egyik *differentia specificája* az, hogy az elkövetési magatartásoknak a négy felsorolt védett csoport valamelyike ellen, azok „teljes vagy részleges megsemmisítése céljából” kell, hogy történjenek. A definícióból azonban nem egyértelmű, hogy a speciális szándék (*dolus specialis*) koncepciója pontosan mire terjed ki. A nemzetközi joggyakorlat döntően azt a megközelítést támogatja, amelynek értelmében az elkövető a népirtást kizárólag célzatosan követheti el. A Ruandai Törvényszék például az *Akayesu*-ügyben kimondta, hogy az elkövetőnek „világos szándékkal kell bírnia arra, hogy megvalósítsa a bűncselekményt”,²⁰ a hágai Nemzetközi Bíróság szerint a speciális szándék „a szándékos cselekmények extrém formája, amelyek egy csoport vagy egy csoport részének elpusztítására irányulnak”,²¹ míg a Darfúri Vizsgálóbizottság úgy látja, hogy az „implikálja, hogy az elkövető tudatosan vágyott arra, hogy az általa elkövetett tiltott cselekmények pusztulást okozzanak”.²² Ezt az álláspontot támogatja a nemzetközi szakirodalom meghatározó része is.²³

A kisebbségi álláspont szerint a népirtási szándék megállapításához elegendő annak bizonyítása, hogy az elkövető tudott arról, hogy cselekményei a csoport teljes vagy részleges megsemmisítését eredményezhetik.²⁴ A hazai szakirodalomban is megjelent ez a megközelítés. Gellér Balázs és Kis Norbert úgy érvelnek, hogy „a Genocídium egyezmény, az ICTY és a Római Statútum nem követel célzatot, elégséges a »csoport teljes vagy részleges kiirtásának« eshetőlegesen szándéka is”.²⁵ A 2012. évi C. törvény online jogtári kommentárja ezt visszhangozva kimondja, hogy „a magyar bűnösségi dogmatika fogalmaira fordítva elégséges a csoport teljes vagy részleges kiirtásának eshetőlegesen szándéka is”, sőt, azt állítja, hogy míg a „korábbi Btk. 155. § (1) b) pontja

²⁰ *The Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment of 2 September 1998, 518. bekezdés („clear intent to cause the offence”).

²¹ *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia And Herzegovina v. Serbia And Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007., I.C.J., 188. bekezdés.

²² International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the Secretary General. Pursuant to SC Res. 1564*, 18 September 2004, Annex to letter dated 31 January 2005 from the Secretary General addressed to the President of the SC, S/2005/60, 1 February 2005, 491. bekezdés.

²³ Lásd AMBOS, Kai: *Treatise on International Criminal Law – Vol. I.: Foundations and General Part*. Oxford, 2013. 227. lábjegyzet és az ott felsorolt szerzők.

²⁴ Lásd például TRIFFTERER, Otto: *Genocide, Its Particular Intent to Destroy in Whole or in Part the Group as Such*. *Leiden Journal of International Law*, 14. (2001) 404–405. o.

²⁵ Kis Norbert – GELLÉR Balázs: A nemzetközi bűncselekmények hazai kodifikációja, de lege ferenda. In LIGETI Katalin (szerk.): *Ünnepi kötet Wiener A. Imre 70. születésnapjára*. Budapest, 2005. 385. o. Ezt egyetértően idézi M. Nyitrai Péter is. M. NYITRAI Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, 2006. 199. o.

vonatkozásában tényállási elem a motívum, a Genocídium egyezmény, az ICTY Alapokmánya, a Statútum és a népirtás nemzeti kódexekben foglalt tényállásai azonban nem követelnek motívumot a népirtás egyetlen formája esetén sem, ezért az új Btk. a nemzetközi megoldást követi”.²⁶

Ez az állítás azonban nehezen értelmezhető. Először is, ahogy a fentiekből kiderült, a nemzetközi joggyakorlat és szakirodalom döntő többsége elveti a népirtás eshetőleges szándékkal való elkövetését, sőt, még a Btk. miniszteri indokolása is kimondja, hogy „A cselekmény minden esetben célzatos, csak egyenes szándékkal követhető el”.²⁷ Másodszor, az 1978. évi IV. törvényhez képest nem változott érdemben a szándék definíciója, hiszen a 2012. évi C. törvényben is szerepel a „cél” kifejezés. Végül pedig az elkövetés motívumával kapcsolatban sem egyértelmű a nemzetközi álláspont. A Genocídium egyezményben szereplő „mint olyan” (*as such*) kitétel Venezuela javaslatára került be az egyezmény szövegébe, éppen azért, hogy megerősítse, hogy a népirtás elkövetőit rasszista vagy diszkriminatív szándék vezérli.²⁸ Ennek megfelelően Schabas egyenesen azt állítja, hogy rasszista vagy diszkriminatív motívum nélkül nem is lehet népirtást elkövetni.²⁹ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az elkövetőknek nem lehetett más motivációjuk is a bűncselekmény elkövetése során.³⁰

2. A népirtó politika vagy terv szükségességének kérdése és a magányos népirtó problematikája

A nemzetközi szakirodalomban visszatérő kérdés, hogy a népirtás bűncselekményének megállapításához szükséges-e valamilyen népirtó politika vagy terv, tehát az elkövető cselekményeit szükségszerűen valamilyen szervezeti keretben, más hasonló cselekményekkel összefüggésben követheti-e csak el, vagy extrém esetben akár egy személy egyedül is követhet el népirtást?

A népirtás fogalom megalkotója, Raphael Lemkin maga úgy gondolta, hogy egy összehangolt terv feltétlenül szükséges a népirtáshoz,³¹ a Jugoszláv Törvényszék azonban egyértelműen elutasította ezt a megközelítést. A Törvényszék a *Jelisić*-ügyben leszögezte, hogy a népirtó terv vagy politika létezése nem jogi feltétele a népirtás bűncselekményének, bár létezése bizonyíthatja a népirtás elkövetését,³² és ezt az ál-

²⁶ Wolters Kluwer Jogtár.

²⁷ 2012. évi C. tv. indokolása a Büntető Törvénykönyvről.

²⁸ SCHABAS, William A.: *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*. Cambridge, 2009. 294–305. o. Uo. 305. o.

²⁹ *The Prosecutor v. Niyitegeka*, Case No. ICTR-96-14-A, Judgment of 9 July 2004. 53. bekezdés.

³¹ LEMKIN, Raphael: *Axis Rule in Occupied Europe*. Washington, 1944. 79. o.

³² *The Prosecutor v. Jelisić*, Case No. IT-95-10-A, Judgement of 5 July 2001. 48. bekezdés.

laspontot fogadta el a hágai Nemzetközi Bíróság is.³³ Ennek alapján több jogtudós elképzelhetőnek tartja azt, hogy akár egy, vagy kisszámú elkövető is bűnös lehet népirtás büntetében, ha népirtási szándékkal megvalósítja valamelyik elkövetési magatartást.³⁴ Schabas ugyanakkor ezt a feltételezést irreális gondolat kísérletnek tartja, aminek nincs valóságalapja.³⁵

A Nemzetközi Büntetőbíróság által elfogadott Bűncselekmények tényállási elemei (*Elements of Crimes*) című dokumentum, amely a Büntetőbíróság számára követendő értelmezési segédeszközt nyújt, előírja, hogy népirtás megállapításához „az elkövetési magatartásnak a csoport ellen irányuló más hasonló magatartások nyilvánvaló kontextusában kell megvalósulnia, vagy a magatartásnak önmagában képesnek kell lennie ilyen pusztítás megvalósítására”.³⁶ Jóllehet a Jugoszlávia Törvényszék kijelentette, hogy ez az értelmezés nincs összhangban a nemzetközi szokásjoggal,³⁷ a Nemzetközi Büntetőbíróság azonban irányadónak minősítette az *Al-Bashir*-ügyben.³⁸

Ennek a kérdésnek a nemzeti bíróságok számára is jelentős relevanciája van, hiszen amennyiben a védett csoport ellen népirtási szándékkal irányuló elkövetési magatartás megvalósítja a népirtás büntetét, akkor akár egy rasszista indíttatású sorozategyilkosság elkövetőjét is népirtásért lehetne felelősségre vonni. Kreß-szel egyetértve úgy vélem, hogy a Bűncselekmények tényállási elemeiben megfogalmazott álláspont jelenti az egyetlen reális megközelítést, mivel az elkövetési magatartásnak valódi veszélyt kell jelentenie a védett csoportra. A gyakorlatban tehát szinte kizárható az, hogy egy, vagy kisszámú elkövető népirtást tudna elkövetni.³⁹ Így egy rasszista sorozategyilkos kizárólag akkor követné el a népirtás bűncselekményét, ha tettét egy népirtási kampány kontextusában követné el, vagy olyan eszközzel rendelkezne, amely reálisan lehetővé tenné számára a védett csoport teljes vagy részleges megsemmisítését.⁴⁰

³³ *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia And Herzegovina v. Serbia And Montenegro)*, Judgment of 26 February 2007. I.C.J. 373. bekezdés. 11 állam ugyanakkor saját büntető törvénykönyvében is előírta a népirtási terv szükségességét. Lásd HOFFMANN Tamás: *The Crime of Genocide in Its (Nearly) Infinite Domestic Variety*. In ODELL, Marco – ŁUBIŃSKI, Piotr (eds): *The Concept of Genocide in International Criminal Law – Developments after Lemkin*. Oxfordshire, 2020. 71–73. o.

³⁴ Lásd például CASSESE, Antonio: *International Criminal Law*. Oxford, 2008. 140–141. o.; WERLE, Gerhard: *Principles of International Criminal Law*. The Hague, 2009. 271–273. o.

³⁵ SCHABAS, William: *Darfur and the 'Odious Scourge': The Commission of Inquiry's Findings on Genocide*. *Leiden Journal of International Law*, 18. (2005) 877. o.

³⁶ *ICC Elements of Crimes*, 6(a)(4), (b)(4), (c)(5), (d)(5), (e)(7), cikkek.

³⁷ *The Prosecutor v. Krstić*, Case No. IT-98-33-A, Judgment of 19 April 2004., 224. bekezdés.

³⁸ *Al Bashir (Decision on Arrest Warrant)*, Case No. ICC-02/05-01/09, Decision of 4 March 2009. 132. bekezdés.

³⁹ KRESS, Claus: *The ICC's First Encounter with the Crime of Genocide: The Case against Al Bashir*. In STAHN, Carsten (ed.): *The Law and Practice of the International Criminal Court*. Oxford, 2015. 678–679. o.

⁴⁰ Kirs Eszter úgy látja, hogy a gyakorlatban egy „nagyobb népirtó gépezet létezése nélkül” a népirtó szándékkal bíró elkövető valószínű, hogy valamilyen pszichológiai rendellenességgel bír, azonban „az egyezmény mögött húzódó cél nem a magányos, szellemi sérült gyilkosok tetteinek kriminalizálása, hanem a holokauszt esetéhez hasonlítható tömeges atrocitások megelőzése és megtorlása volt”. KIRS Eszter: *Népirtás az ICTY nagytája alatt*. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 77. (2014) 309–310. o.

3. A csoport tagjainak megölése

A védett csoport tagjainak megölése a népirtás legnyilvánvalóbb elkövetési magatartása. Mivel a definíció egyértelműen többszámot használ, ezért nyelvtani értelmezés alapján kizárólag arra a következtetésre lehet jutni, hogy az elkövetőnek legalább két áldozat életét kell kioltani ahhoz, hogy népirtás büntetében felelősségre lehessen vonni. Ez azonban abszurd következményhez vezetne egy olyan elméleti szituációban, ahol egy védett csoport tagjainak jelentős részét megöli, és az elkövetők rendelkeztek népirtási szándékkal, de mindegyikük „csak” egy embert ölt meg. Így megvalósulhatna egy népirtás, amelynek jogi szempontból egyetlen elkövetője sem felelős népirtás bűncselekményéért.

Ennek megfelelően a nemzetközi joggyakorlat⁴¹ és a jogi szakirodalom jelentős része⁴² is azt az álláspontot támogatja, hogy a csoport egyetlen tagjának megölése is népirtásnak minősül. A Bűncselekmények tényállási elemei is ezt az értelmezést írja elő, amikor leszögezi, hogy a bűncselekmény megvalósul, ha „Az elkövető egy vagy több személyt megölt”.⁴³ Ez viszont ahhoz a furcsa helyzethez vezet, hogy a nyelvtanilag helyes értelmezés a jogalkotók szándékával ellentétes jogalkalmazást eredményez.⁴⁴ A nemzetközi joggal konform értelmezéshez tehát vagy a jogalkalmazónak kellene a nemzetközi büntetőjog fényében (át)értelmeznie a törvény szövegét, ami viszont felvetheti a legalitás elvének megsértését, vagy pedig módosítani kellene a Btk. tényállását, leszögezve, hogy már egyetlen személy ellen elkövetett bűncselekmény is kimeríti a népirtás tényállását; visszatérve ezzel az 1961 és 1996 közötti szabályozáshoz. Büntetőpolitikai szempontból mindenképpen ez utóbbi lenne kívánatos, és ilyen szabályozásra több ország jogalkotásában van is példa.⁴⁵

Természetesen ebből logikusan következik az is, hogy a népirtás büntette a másik 4 elkövetési magatartás esetében is megvalósul akkor is, ha mindössze egy sértett személlyel szemben követték el. Ennek megfelelően a Bűncselekmények tényállási elemeiben ezekben az esetekben is az „egy vagy több személy” kitétel szerepel az értelmezésben.⁴⁶

⁴¹ *The Prosecutor v. Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, 2 September 1998, 588. bekezdés.

⁴² Lásd például WERLE: *Principles of International Criminal Law*. 265. o.; SCHABAS: *Genocide in International Law*. 179. o. Ambos ugyanakkor a *lex stricta* értelmezés alapján a megszorító értelmezést támogatja. AMBOS, Kai: *Treatise on International Criminal Law – Vol. II.: The Crimes and Sentencing*. Oxford, 2014. 10. o.

⁴³ *ICC Elements of Crimes*, 6. cikk (a)(1).

⁴⁴ A magyar szakirodalomban a Wolters Kluwer Jogtár Btk. kommentárja úgy véli, hogy „Az új Btk. a passzív alanyok többes számának követelményével demonstrálja azt a kriminálpolitikai szemléletet, amely szerint a csoport egy tagjára korlátozott szándék önmagában még nem érheti el a nemzetközi bűncselekményi minősítéshez szükséges kriminalitást, hanem köztörvényes bűncselekménynek számít.” Wolters Kluwer Jogtár. Ez az értelmezés azonban – ahogy fentebb kiderült –, egyértelműen téves.

⁴⁵ Lásd HOFFMANN: *The Crime of Genocide...* 75. o.

⁴⁶ *ICC Elements of Crimes*, 6. cikk (b)(1); 6. cikk (c)(1); 6. cikk d(1) és 6. cikk (e)(1).

V. Konklúzió

Ebben a tanulmányban megkíséreltem bemutatni, hogy annak ellenére, hogy a népirtás büntetnének a Büntető törvénykönyvben szereplő tényállása (majdnem) teljesen megfelel a nemzetközileg elfogadott definícióval, a bűncselekmény alkalmazásával kapcsán több jelentős probléma is felmerül, amelyeket kizárólag a nemzetközi joggyakorlat és a nemzetközi büntetőjogi szakirodalom segítségével lehet megoldani. Természetesen az itt elemzett problémákon kívül számos egyéb kérdés is felmerül, így például a védett csoportok meghatározásának kérdése, ezekkel kapcsolatban azonban a hazai szakirodalomban is a nemzetközi jogi konszenzussal megegyező álláspont született, így ezek elemzésére itt nem volt szükség. A konkrét kérdéseken túlmenően remélhetőleg ez a rövid írás azt is demonstrálta, hogy a nemzetközi eredetű büntetőjogi normák alkalmazása feltétlenül szükségessé teszi a kapcsolódó nemzetközi jogi álláspont felderítését is, hiszen a nemzetközi joggal való összhang követelményének nem csak a kodifikációra, hanem a jogalkalmazásra is ki kell(ene) terjednie. Ennek érdekében a jogalkalmazóknak – elsősorban egy adott ügyben eljáró ügyészeknek és bírácoknak – mindenképpen az adott kérdésre vonatkozó nemzetközi jogi álláspont megismerésével kellene kialakítaniuk saját jogértelmezésüket, hiszen ezek olyan speciális szakértelmet igényelnek, amelyekre nem kellene a *iura novit curia* elvet alkalmazni.⁴⁷

⁴⁷ Lásd ÁDÁNY Tamás Vince: A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága és a magyar jog. *Pázmány Working Papers*, 1. (2010) 8. o.

JENEY Petra^{*}

Brexit: nemzetközi jog – uniós jog – belső jog: *ménage à trois*

„Két szerelmem van, az gyötör s vigasztal;
szellemük szüntelen hajtóerő;
gyönyörű férfi az egyik, az angyal,
az ártóbb szellem egy rút-színű nő.”

(SHAKESPEARE: CXLIV. szonett, ford.: Szabó Lőrinc)

Szeretettel ajánlom Valki László professzor emeritus figyelmébe az alábbi írást, amely az általa is megdöbbenéssel figyelt Brexit egy elgondolkodtató mozzanatát dolgozza fel. Ezt az alkalmat is megragadva szeretném kifejezni hálámat, hogy az ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszékének munkatársául hívott, amely mind szakmai, mind pedig magánéleti szempontból fordulópontot jelentett az életemben. Laci sokszor említette, hogy a tanszéki együttműködés a családi élethez hasonló, amelyben türelmesen, beszélgetések sorozatán keresztül viseljük el a másikat; ezt a működést próbáltam keretvé formálni a lenti, kicsit parodisztikus elemzésben.

I. Bevezetés

Az Egyesült Királyság 2021. január 31-én hivatalosan kilépett az Európai Unióból. Úgy tűnhet, ezzel lezárult a több mint négy éve tartó Brexit néven ismertté vált politikai agónia. A kilépési folyamatot gyakran jellemzik a szigetország és a kontinens közös megegyezésen alapuló válásaként, amely a felek közötti elszámolással, a korábbi kötelek megszakításával és a közös ügyek lezárásával jár. Ezt a feladatot volt hivatott elvégezni az Egyesült Királyság és az Európai Unió által 2019. október 17-én megkötött és 2020. február 1-jén hatályba lépett ún. kilépési megállapodás.¹ A megállapodás a majdnem ötvenéves brit EU-tagság ügyeit igyekszik megnyugtatóan elvarrni, és ennek mentén az igen szorosan összefonódott brit és uniós jogi szabályokat szétszálazni.

^{*} JENEY Petra adjunktus, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ Megállapodás a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről (2019/C 384 I/01).

Az Egyesült Királyság távozásával azonban a brit és uniós jogrend útjai nem válnak szét, a korábbi partnerek ágytól és asztaltól elválásáról szó sincs. A brit és uniós jogrend kényszerű frigye a kilépés után nemhogy megmarad, hanem a nemzetközi joggal édes-hármasban kell működnie. A kilépés utáni kapcsolatrendszert ugyanis már a nemzetközi jog világa határozza meg, így az új szereplő belépésével a korábbi kettős viszonyrendszer hárompólusúvá válik.

A közös fedél alá kényszerített három jogrend első nagy vitáját a 2020 őszén a brit parlament alsóházában tárgyalni kezdett, az Egyesült Királyságon belüli kereskedelmi kérdéseket a kilépési utáni időszakra rendező, belső piacról szóló törvényjavaslat váltotta ki. A nemzetközi jog, uniós jog és brit belső jog háromlakiságának első kijózanító pillanata volt, amikor Brandon Lewis, az Egyesült Királyság északír ügyekért felelős minisztere elismerte, saját kormányának javaslata „sajátos és korlátozott módon, de a nemzetközi jogba ütközik”.

Az alábbi írás a belső piacról szóló törvényjavaslat nyomán elemzi a nemzetközi jog, az uniós jog és a brit belső jog kényszerű együttműködésének buktatóit, amely a szerelmi háromszögek vitáit és választásait idézi, ahol mindig a hűség a végső kérdés.

II. Megcsalt uniós jog

A kilépési megállapodás által rendezett kérdések – polgárok jogai, pénzügyi elszámolás, sajátos adminisztrációjú területek, folyamatban lévő ügyek lezárása – mind kiemelt figyelmet kaptak. A válás gyakorlati kérdései mellett azonban az egyezség általánosabb jellegű, ún. közös rendelkezései méltatlanul a háttérbe szorultak, jöllehet a kilépési megállapodás végrehajtása szempontjából kulcsfontosságúak. Bármit is tartalmazhat ugyanis a kilépési megállapodás az Egyesült Királyságban élő uniós polgárok tartózkodási jogáról, a Gibraltárba naponta ingázók könnyített határellenőrzéséről vagy a mintegy 3000 földrajzi árujelző számára biztosított oltalomról – igen, ez a pármai sonka, tokaji bor és társaik – ha ezek a szabályok nem kikényszeríthetők a Brexit utáni különélés idején, úgy a megállapodás egy fabatkát sem ér.

Ezért az Unió a válási egyezséget utolsó lehetőségként megragadva biztosítékadásra bírta a már kiköltözni készülő partnerét, mindent egy lapra téve fel, hogy hűtlen társával a megállapodás betűjét betartassa. Ennek érdekében nem hagyta, hogy a kilépési megállapodást kizárólag a nemzetközi jog uralja, hanem azt sajátos kézjeggyével látta el. A kilépési megállapodás közös rendelkezései az uniós jog ikonikus jellemzőit, úgymint alkalmazási elsőbbség és közvetlen hatály, kötelezően alkalmazandóvá teszik a megállapodás vonatkozásában.

A közös rendelkezések arról gondoskodnak, hogy a kilépési megállapodás rendelkezései egyértelműen ugyanolyan joghatással bírjanak mind az Egyesült Királyságban,

mind az EU-ban és tagállamaiban. Ennek érdekében a megállapodás kifejezetten előírja, hogy mindkét félnek gondoskodnia kell a saját jogrendjében a megállapodás elsőbbségéről és közvetlen hatályáról, valamint arról, hogy értelmezésének összhangban kell lennie az Európai Unió Bíróságának (EUB) az átmeneti időszak végéig kialakult ítélkezési gyakorlatával.² A kilépési megállapodás minden olyan rendelkezése, amely megfelel az uniós jogban a közvetlen hatályra vonatkozóan meghatározott feltételeknek, a kilépés utáni időszakban is közvetlen hatállyal rendelkezik majd, azaz magánszemélyek ezekre a rendelkezésekre a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül hivatkozhatnak.³ Az Unió tehát biztosra megy, az egyéni jogérvényesítés kérdésében nem engedi a kilépési megállapodást a nemzetközi jog – belső jog viszonyrendszerébe. Nem hagyja, hogy a kilépési megállapodásból fakadó jogok érvényesítése a megállapodásnak mint nemzetközi szerződésnek a brit belső jogi transzformációján múljon. Így nem engedi a kilépési megállapodást teljes egészében a nemzetközi jog laza ölelésű karjaiba hullani, hanem az egyéni jogok érvényesítése tekintetében az uniós jog szorításában tartja.

Szakítva a nemzetközi jog klasszikus, a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó meglehetősen általános előírásaival, a kilépési megállapodás az uniós jog értelmezési módszereinek és általános elveinek az alkalmazását írja elő. Ideértve például, hogy a kilépési megállapodásban szereplő uniós jogi fogalmakat vagy rendelkezéseket az Alapjogi Chartával összhangban kell értelmezni, hogy az Egyesült Királyság bíróságai kötelesek alkalmazni az Európai Unió Bíróságának az átmeneti időszak végéig kialakult ítélkezési gyakorlatával összhangban történő értelmezés elvét, és megfelelően figyelembe kell venniük a Bíróság átmeneti időszak utáni ítélkezési gyakorlatát. A megállapodás kifejezetten előírja, hogy az Egyesült Királyságnak meg kell felelnie a fenti előírásoknak és azokat nemzeti jogának elsődleges – azaz a törvényhozás által elfogadott – szabályai révén kell biztosítani. Emellett a kilépési megállapodás egyértelműen felhatalmazza az Egyesült Királyság igazságügyi és közigazgatási hatóságait, hogy mellőzzék a következtetlen vagy az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti rendelkezések alkalmazását. Ezzel nem tesz mást, mint nemzetközi szerződésben kötelezi a brit bíróságokat és államigazgatási hatóságokat, hogy tekintsenek el a kilépési megállapodással és az azon keresztül felhívott uniós joggal ellentétes belső jogi szabályok alkalmazásától.

Mindennek azért van óriási jelentősége, mert a kilépési megállapodásnak a közvetlenül hatályosuló jogokat biztosító rendelkezései elsősorban az Egyesült Királyságban élő több mint 3 millió uniós polgár és az uniós tagállamokban élő több mint 1 millió egyesült királyságbeli állampolgár jogaival kapcsolatosak. Ezek a rendelkezések a kilépési utáni hosszú évtizedekre meghatározzák az érintett személyek jogállását, ideértve a tartózkodást, a munkavállalást, a társadalombiztosítási ellátást és a családtagok

² Kilépési megállapodás 4. cikk (3)–(4) bekezdés.

³ Kilépési megállapodás 4. cikk (1)–(2) bekezdés.

helyzetét. Különös tekintettel arra, hogy a kilépés utáni mintegy egyéves átmeneti időszak alatt óriási tempóban letárgyalt szabadkereskedelmi és együttműködési egyezmény a személyek jogait nem érinti, így ezeket a kilépési megállapodás rendezi hosszú távon. A közvetlenül hatályosuló jogok biztosításával, az alkalmazási elsőbbséggel és a jogértelmezés uniós jogi meghatározottságának előírásával azonban a megállapodás nem egyszerűen kézzelfogható lehetőséget biztosít a magánszemélyek számára jogaik érvényesítésére, hanem tartósan érvényesíti a brit belső jogban az uniós jog utóhatását.

A rászédettek bizalmatlanságával az Unió meg sem kísérli a nemzetközi jog eszköztárát beengedni a megállapodás végrehajtásába és az abban foglalt jogok magánszemélyek általi kikényszeríthetőségébe. Ezzel mintegy sajátos elégtételt is vesz, hiszen a kilépési megállapodás azt írja elő az Egyesült Királyság számára, ami az elhidegülés egyik oka volt: az uniós jognak a brit belső joggal szembeni kikényszeríthetőségét; ez utóbbi tehát a kilépési megállapodással érintett kérdésekben tartósan megmarad. Az uniós jog a brit belső jog irányába tett utolsó gesztusa pedig a megcsaltak örök reménye: minden hozzám köt, hát nem eresztlek.

III. Tékozló belső jog

A brit kormány 2020. szeptember 9-én benyújtott belső piaci törvényjavaslata (*Internal Market Bill*)⁴ a kilépési folyamat lezárulta utáni, azaz a 2021. január 31-ét követő időszak vonatkozásában az Egyesült Királyság egész területén, az EU egységes piacához hasonló, belső piacot kívánt kialakítani. Az integrációs zsargonra hajazva egy olyan térség létrehozása a cél, amelyen belül az áruk szabad mozgása nem ütközik akadályokba. A javaslatnak külön élt adott az az indoklás, miszerint amennyiben bekövetkezik a rendezetlen kilépés, azaz az átmeneti időszak alatt nem sikerül az új EU – Egyesült Királyság közötti szabadkereskedelmi egyezményt megkötni, úgy a tárgybani szabályozás külön biztosítékkal szolgál az országon belüli belkereskedelem integritásához. Ennek érdekében az Egyesült Királyság belső piacán az áruk szabad mozgásának egységes szabályozására a törvényjavaslat rendeletalkotási hatáskört állapított meg az Egyesült Királyság kormányának tagjai számára. A belkereskedelmi szabályok központosítása megakadályozza, hogy az Egyesült Királyság decentralizált kormányzatai – azaz Skócia, Wales és Észak-Írország – eltérő szabályok, illetve szabványok bevezetésével kereskedelmi akadályokat hozzanak létre az országon belül. A Westminster túlhatalma ellen a decentralizált kormányzatok azonnal tiltakoztak, ez önmagában még tisztán brit

⁴ *United Kingdom Internal Market Bill*, <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0177/20177.pdf> (letöltve: 2021.03.31.), Bill 177 2019-21.

közjogi kérdés is maradt volna.⁵ Csakhogy Észak-Írország sajátos helyzete miatt a belső piaci törvényjavaslat a kilépési megállapodással szabályozott kérdéseket is érintett.

Észak-Írország Brexit utáni helyzete az első perctől kezdve a kilépési megállapodás egyik lehetetlen küldetése volt. A fából vaskarika típusú kérdés ugyanis az, hogy hogyan lehet az Ír-sziget gazdasági egységét és a nagypénteki (belfasti) megállapodást minden vonatkozásban tiszteletben tartani, azaz elkerülni az Ír/Észak-Ír határon a fizikai határellenőrzés bevezetését anélkül, hogy az Egyesült Királyság az EU vámuniója keretében maradna. Amennyiben ugyanis az Egyesült Királyság kilép a vámunióból, az Ír/Észak-Ír határ vámhatárrá válik, azaz ellenőrzést tesz szükségessé. Az EU ennek kiküszöbölésére az ún. *backstop* címkével ellátott megoldást javasolta, miszerint, amíg a felek nem egyeznek meg a Brexit utáni időszakra irányadó új szabadkereskedelmi egyezményben, addig az Egyesült Királyság praktikusán az EU vámterületének része marad, így nincs vámellenőrzés az Ír/Észak-Ír határon és az EU egységes belső piaci szabályozása nagyrészt alkalmazandó marad. A *backstop* körül kialakult vita ugyanakkor pusztán tovább mélyítette a kilépéssel előidézett brit belpolitikai válságot, amit csak az új parlamenti választások utáni kényelmes parlamenti többséggel rendelkező Johnson-kormány tudott feloldani. Az új brit kabinet kiharcolta a *backstop* egy módosított formáját, amely csak Észak-Írországot tartja az Unió vámterületén, és így valóban el lehet kerülni a hatérellenőrzést az Ír/Észak-Ír határon. Ennek azonban az ára, hogy egyrészt Észak-Írország továbbra is részben az uniós belső piaci szabályok alá tartozik, másrészt a vámellenőrzést az Észak-Írországból a Nagy-Britannia többi részébe szállított áruk tekintetében az Ír-sziget elhagyásakor meg kell oldani, jöllehet a gyakorlatban ez egy Egyesült Királyságon belüli vámhatárt, illetve elvámolást jelent.

A belső piaci törvényjavaslat Észak-Írországnak az uniós belső piaci szabályozás alá vetettségét nem vette figyelembe, noha ezt a kilépési megállapodáshoz csatolt Ír/Észak-Ír jegyzőkönyv világosan előírja. A törvényjavaslat így két szempontból is ellentétes a kilépési megállapodással. Először is, lehetővé tette a brit kabinet miniszterei számára, hogy a jegyzőkönyv kifejezett rendelkezéseivel ellentétben olyan szabályokat alkossanak, amelyek nem felelnek meg az Észak-Írországból Nagy-Britanniába tartó árukra és állami támogatásra vonatkozó uniós követelményeknek.⁶ Másodszor, szembeemelve a kilépési megállapodással, a törvényjavaslat a gyakorlatban megszüntetné a magánszemélyek jogérvényesítési lehetőségét, amennyiben aggály merülne fel a belsőpiaci törvény alapján elfogadott rendeleti szabályozás és a kilépési megállapodás

⁵ Lásd Skót Parlament: <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/Bills/116127.aspx> (letöltve: 2021.03.31.); Walesi Nemzetgyűlés: <https://record.assembly.wales/Plenary/6564#A60148> (letöltve: 2021.03.31.); Észak-írországi Nemzetgyűlés: <http://aims.niassembly.gov.uk/plenary/details.aspx?tbv=0&ptv=0&mcv=0&mtv=0&sp=0&spv=-1&per=1&it=0&pid=2&sid=p&pn=0&ba=1&doc=307675%20&fd=22/09/2020&td=22/09/2020> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ A belső piaci törvényjavaslat 42–44. pontja lehetővé teszi, hogy az Ír/Észak-Ír jegyzőkönyv 5. és 10. cikkében foglalt áruk mozgására és állami támogatásokra irányadónak tekintett uniós szabályokat miniszteri rendeletalkotással egyoldalúan félre lehessen tenni, illetve azoktól eltérő szabályokat lehessen megállapítani.

összhangjával kapcsolatban. A törvényjavaslat ugyanis kimondta, hogy kétség esetén az uniós belső piaci és állami támogatásokat érintő belső jogi miniszteri rendeleteket „nem lehet a vonatkozó nemzetközi joggal vagy a belső jog más szabályával össze nem férőnek vagy azzal össze nem egyeztethetőnek tekinteni”.⁷ Hozzáteve, hogy a nemzetközi jog más szabálya alatt egészen pontosan az Ír/Észak-Ír jegyzőkönyvet, a kilépési megállapodást, az EU jogát és az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát kell érteni.⁸

A belső piaci törvényjavaslat e technikainak tűnő rendelkezése azonban nem hagy kétséget afelől, hogy a kilépési megállapodást a brit fél kizárólag a nemzetközi jog által meghatározottnak tekinti, és annak uniós jogi jellemzőit tökéletesen figyelmen kívül hagyja. Az első adandó alkalommal búcsút int az uniós jogból falakdó értelmezési kötelezettségnek, alkalmazási elsőbbségnek, közvetlen hatálynak. Menekül az uniós jog kebeléről, és a nemzetközi jognak esküszik hűséget.

A belső piaci törvényjavaslat azzal a jövőre nézve tett megállapításával, hogy amennyiben aggály is merülne fel a későbbiekben meghozott, az uniós belső piacra és állami támogatásokra vonatkozó szabályokat érintő miniszteri rendeletekkel kapcsolatban, azokat akkor sem lehet a nemzetközi joggal össze nem férőnek tekinteni, klasszikus dualista választ ad, s így határozza meg, hogy mi a teendő, ha ellentét merülne fel a nemzetközi megállapodás és a brit belső jog szabálya között. A brit jog kiindulópontja ugyanis az, hogy a jogszabályokat úgy kell értelmezni, hogy az ne legyen ellentétes a nemzetközi jog szabályaival, és vélelmezi, hogy a belső jogi szabályok a nemzetközi jog szabályaival összhangban vannak.⁹ Lord Diplock sokat idézett mondatát idézve „a parlament ugyanis nem kíván a nemzetközi jogot és ezen belül meghatározott szerződéses kötelezettségeket sértő módon eljárni”.¹⁰ E vélelem alapján többféle értelmezési lehetőség esetén a nemzetközi joggal összhangban állót kell követni. A konstrukciós szabály azonban megdől, ha a belső jogi szabály egyértelmű, ebben az esetben ugyanis a brit bíróságoknak nincs más választásuk, mint a belső jogszabályt alkalmazni, tekintet nélkül a nemzetközi megállapodással fennálló konfliktusra.¹¹ A belső piaci törvényjavaslat ezért írja elő, hogy az országon belüli belkereskedelmet a jövőben szabályozó miniszteri rendeleteket eleve a kilépési megállapodással összhangban lévőnek kell tekinteni; így belső jogi szinten rögzíti a megfelelést, és nem hagy teret bíróságainak arra, hogy az összhangot vizsgálják. Ezáltal a belkereskedelmet szabályozó miniszteri rendeletek mintegy kiesnek a bírói felülvizsgálat köréből, ami önmagában a brit jog

⁷ A belső piaci törvényjavaslat 45. pontjának (1) bekezdése ('notwithstanding any relevant international or domestic law with which they may be incompatible or inconsistent').

⁸ A belső piaci törvényjavaslat 45. pontjának (4) bekezdése.

⁹ *Garlan v British Rail Engineering Ltd.* (1983) 1 AC 751; *Ex Parte Brind* (1991) 1 AC 696.

¹⁰ *Salomon v Commissioners of Customs and Excise* [1967] 2 QB 116, 143. *Post Office v Estuary Radio Ltd.* [1968] 2 QB 740; *Brown v Whimster* [1976] QB 297.

¹¹ *Ellerman Lines v Murray* [1931] AC 126. *ICR v Collico Dealings Ltd.* [1962] AC 1.

alapján is kifogásolható,¹² a kilépési megállapodás rendelkezéseinek érvényesítésével viszont egyértelműen ellentétes.

A belső piaci törvényjavaslat egyértelművé tette, hogy a brit jog a kilépési megállapodást a nemzetközi jog – belső jog keretében helyezi el, ekként pedig a nemzetközi szerződések belső jogi érvényesülésére és értelmezésére vonatkozó brit belső jogi szabályok vonatkoznak rá. A belső piaci törvényjavaslat az első, és jelentőségénél fogva nagyon komoly jelzés arra, hogy a brit jog hogyan fejt le magáról az uniós jognak a kilépési megállapodással ráfonódó karjait, és ehelyett hogyan akarja magát a nemzetközi jog mellett elkötelezni. Hűségnyilatkozatot tesz tehát a nemzetközi jog mellett, korábbi partneréről pedig tudomást sem vesz.

IV. Az új szerelem: nemzetközi jog

A nemzetközi jog iránti hirtelen brit fellángolást sok minden magyarázza, kezdve az Egyesült Királyság új globális szerepvállalását hirdető külpolitikai ambícióktól, az új külkereskedelmi megállapodások megkötésének égető szükségéig. Az Unió politikai intézményeiből és kereskedelemi blokkjából kikerülve, a nemzetközi porondon immár ténylegesen önálló Egyesült Királyság mozgásterét kívülről nézve valóban a nemzetközi jog határozza meg.

A kilépési megállapodás is nemzetközi szerződés, és mint ilyen a nemzetközi jog fogalomkészletét és keretét használja. Akármennyire is átítatja az uniós jog a kilépési megállapodás egyes részeit, akármennyire is átjárják az uniós jog elvei a kilépési megállapodásban foglalt jogok kikényszerítését; a megállapodás nemzetközi jogi bélyegzettsége vitathatatlan. Ezt hivatott tanúsítani a megállapodásnak a kötelezettségek jóhiszemű végrehajtását előíró 5. cikke. Ebben a felek a *pacta sunt servanda* elvéhez hűen hitet tesznek amellett, hogy kölcsönösen tiszteletben tartják és jóhiszeműen segítik egymást a megállapodásból fakadó feladatok végrehajtása során, minden megfelelő – általános vagy különös – intézkedést meghoznak a megállapodásból fakadó kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e megállapodás célkitűzéseinek megvalósítását. A nemzetközi jog általános, a szerződésben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartását kimondó tétele mellé azonban rögtön odakerül, hogy „mindez nem érinti az uniós jog e

¹² *R (on the application of Privacy International) v Investigatory Powers Tribunal and other* [2019]UKSC 22. Ennek elemzéséhez lásd ELLIOT, Mark: The Internal Market Bill – A Perfect Constitutional Storm. *Public Law for Everyone*, 2020.09.09., <https://publiclawforeveryone.com/2020/09/09/the-internal-market-bill-a-perfect-constitutional-storm/> (letöltve: 2021.03.31.); HOGARTH, Raphael: The Internal Market Bill breaks international law and lays the ground to break more law. *Institute for Government*, 2020.09.09., <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/internal-market-bill-breaks-international-law> (letöltve: 2021.03.31.).

megállapodás alapján történő alkalmazását, különös tekintettel a lojális együttműködés elvére”. A megállapodás kettős jellegét nem is tükrözheti semmi más jobban, mint hogy mind a nemzetközi jog, mind pedig az uniós jog a kötelezettségek végrehajtását kimondó végső tétele, a *pacta sunt servanda* és az uniós hűségklauszula egymás mellett szerepelnek. A feleknek pedig mind a két jogrend elvárásának meg kell felelniük attól függően, hogy a megállapodásnak inkább a nemzetközi jog uralta vagy inkább uniós joggal áthatott részeitől fakadó kötelezettségeit hajtják végre.

A belső piaci törvényjavaslat ennek ellenére tisztán nemzetközi szerződésként kezeli a kilépési megállapodást, és annak uniós jogi arcúlatáról megfedkezni igyekszik. Így végül a jóhiszeműen vállalt kötelezettségeknek való megfelelés általános nemzetközi jogi szabályával találja magát szembe. A *pacta sunt servanda* elve közismerten a nemzetközi szerződési jog legfontosabb szokásjogi eredetű szabálya, amelyet a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi egyezmény 26. cikke is megerősít.¹³ Az elv a Nemzetközi Bíróság értelmezésében azt követeli meg, a felektől, hogy megegyezést találjanak az együttműködést feltételező szerződés összefüggésében.¹⁴ A Nemzetközi Bíróság szerint a *pacta sunt servanda* két elemet tükröz: egyrészt azt, hogy a megkötött szerződések kötelezik a feleket, másrészt, hogy azt jóhiszeműen teljesítsék.¹⁵ A jóhiszeműség elve arra kötelezi a feleket, hogy észszerű módon alkalmazzák a szerződést, hogy annak célja megvalósulhasson. A szerződés céljait és a felek szerződés megvalósítással kapcsolatos szándékait a szerződés szó szerinti értelmezése fölé kell helyezniük.¹⁶ A *pacta sunt servanda* elvének ad további érvényt a Bécsi egyezmény 27. cikkének ugyancsak a nemzetközi szokásjog szabályát felhívó rendelkezése, amely kimondja, hogy egyik „részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire, annak igazolásul, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni”.¹⁷ Jóllehet maga a Bécsi egyezmény nem alkalmazható közvetlenül a kilépési megállapodásra, mivel az nem államközi egyezmény, hanem az Európai Unió mint nemzetközi szervezet és az Egyesült Királyság között létrejött megállapodás, a fenti szabályok a nemzetközi jogban általánosan elfogadott szokásjogi szabályai, így mind az Egyesült Királyságot, mind az Európai Uniót kötelezik a megállapodás betartása tekintetében.

A nemzetközi jog lazább szövésű rendje nagyobb szabadságot és kisebb számonkérést jelent, de végső tétele nem hazudtolja meg normatív jellegét: a vállalt kötelezettségek alól nem lehet kibújni. Ezt belátva ismerte el a brit kormány, hogy a belső piaci törvényjavaslat nincs maradéktalanul összhangban a nemzetközi joggal. Megválaszolandó kérdés maradt, hogy új partnerét, a nemzetközi jogot is faképnél hagyva a brit jog végképp a facérok útját választja, vagy tudomásul veszi a kedves civódását, és enged.

¹³ „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniok.”

¹⁴ Bős–Nagymaros-ügy, ICJ Reports 1997. 78–79. o., 142. bekezdés.

¹⁵ Uo.

¹⁶ Uo.

¹⁷ 27. cikk szokásjogi alapja *Alabama választottbíróság-ügy*, Reports of International Arbitral Awards. 1871., XXIV., http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/125-134.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

V. Szerelmi vizsály

A belső piaci törvényjavaslat brit parlamenti vitája épphogy megkezdődött, de a három jogrend egymásnak feszülése máris nagyjelenetek sorozatát eredményezte. Az Unió nevében a sort az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen kezdte, aki már a törvényjavaslat hivatalos benyújtása előtt két nappal kijelentette, a kilépési megállapodás végrehajtása „a nemzetközi jogból fakadó kötelezettség és minden jövőbeni partnerség előfeltétele”.¹⁸ Maroš Šefčovič bizottsági alelnök kérésére a kilépési megállapodással felállított EU – Egyesült Királyság vegyes bizottság szeptember 10-én rendkívüli ülést tartott, ahol az alelnök megismételte, hogy a kilépési megállapodás a nemzetközi jogból fakadóan jogkövetkezményekkel járt, és a megállapodást sem az EU, sem az Egyesült Királyság nem tudja egyoldalúan „megváltoztatni, tisztázni, módosítani, értelmezni, alkalmazni vagy figyelmen kívül hagyni”.¹⁹ Az Európai Parlament Egyesült Királyság koordinációs csoportja szeptember 11-i nyilatkozatában mély aggodalmának adott hangot, kijelentve, hogy nem fogja megerősíteni az EU és az Egyesült Királyság jövőbeni megállapodásait, amennyiben a kilépési megállapodás sérelme fennáll. Az Európai Tanács természetesen békülékenyebb hangot ütött meg, de fenntartotta, hogy a kilépési megállapodást és annak jegyzőkönyveit teljes terjedelmükben és határidőben végre kell hajtani.²⁰ Október 1-jén, tehát három héttel a belső piaci törvényjavaslat benyújtása után, az Európai Bizottság felszólító levelet küldött az Egyesült Királyságnak a kilépési megállapodásból fakadó kötelezettségeinek megszegése miatt; érvelése szerint amennyiben elfogadják a belső piaci törvényjavaslatot, az az Ír/Észak-Ír jegyzőkönyv kirívó sérelmével jár.²¹ A kiszivárgott uniós jogi álláspont szerint a törvényjavaslat benyújtása már önmagában sérti a szerződések jóhiszemű végrehajtásának nemzetközi jogból fakadó kötelezettségét.²² Ezzel megindult az Egyesült Királyság elleni hivatalos kötelezettségszegési eljárás. A felek jogvitáját rögtön az Európai Unió Bírósága elé vinni elhamarkodottnak tűnhet, a körülményeket figyelembe véve azonban józan számításon alapul. A Bizottság ugyanis nem az EUMSZ 258. cikke alapján indította meg a kötelezettségszegési eljárást, hiszen az Egyesült Királyság már nem az EU tagállama. Az eljárást a kilépési megállapodás 131. cikkére hivatkozva indították meg, amelynek értelmében az átmeneti időszak alatt az Európai Unió Bírósága joghatósággal rendelkezik a szerződésekben meghatározottak szerint; ideértve a kilépési megállapodás alkalmazását és értelmezését is. Az Ír/

¹⁸ <https://twitter.com/vonderleyen/status/1302907498014408705> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1607 (letöltve: 2021.03.31.).

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/46341/1516-10-20-euco-conclusions-en.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1798 (letöltve: 2021.03.31.).

²² <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/10/fears-grow-that-uk-is-preparing-to-quit-brexit-talks> (letöltve: 2021.03.31.).

Észak-Ír Jegyzőkönyv egyébként ezzel párhuzamos megoldást alkalmaz.²³ Pontosan az átmeneti időszak közeledő lejártá készítette az Uniót, hogy meg sem várva a belső piaci törvényjavaslat elfogadását, vagy annak alapján az első miniszteri rendelet kiadását, azonnal bírói útra terelje az ügyet. Az átmeneti időszak eltelte után ugyanis a kilépési megállapodás általános vitarendezési rendelkezései az irányadóak, amelyek az EU – Egyesült Királyság vegyes bizottságban lefolytatott konzultációt, majd pedig választottbírószági mechanizmust írnak elő, mely nyilván sokkalta nehezebb, lassabb és a nemzetközi vitarendezés jegyeit magán hordó folyamat.²⁴ Az Unió érthetően, amíg lehetett, ismerős terepen kívánta játszani ezt a konfliktust, tudva, hogy az Európai Unió Bíróságának eljárása gyorsabb és hatékonyabb lesz. Ezért cserébe még arra az engedményre is hajlandó volt, hogy a kilépési megállapodás nemzetközi jogi arcát hangsúlyozva a szerződéses kötelezettségek jóhiszemű teljesítéseként strukturálja a jogvitát, amelynek keretében a belső piaci törvényjavaslat pusztá benyújtása ellentétes a *pacta sunt servanda* elvével.²⁵

A belső piaci törvényjavaslat belső jogi útja ennél még mozgalmasabbnak bizonyult. Miután szeptember 29-én az alsóház kényelmes többséggel megszavazta a javaslatot,²⁶ a Lordok Háza kétszer utasította el és küldte vissza újra tárgyalásra, egyre merészebb módosító indítványokkal. Értelmezésükben a „javaslat Észak-Írországot érintő része sajnálatosan aláásná a jogállamiságot és az Egyesült Királyság hírnevét veszélyeztetné”. November 9-én tehát, két hónappal a benyújtás után, a Lordok Háza a belső piaci törvényjavaslat legproblematisabbnak talált részeit kivették a szövegből, és felkészültek az alsóházzal a közös szöveg kialakítása érdekében folytatott tárgyalásokra. Mindeközben a belpolitikai csatározás nem csitult, egy sor kormányzati személyiség lemondott,²⁷ mértékadó konzervatív párti politikusok szólaltak fel a javaslat ellen,²⁸ a decentralizál kormányzatok indulatát nemhogy csillapítani nem sikerült, hanem a Westminster elleni érzelmek egyre jobban felkorbácsolódtak;²⁹ szá-

²³ Ír/Észak-Ír Jegyzőkönyv, 12. cikk (4) bekezdés.

²⁴ Kilépési megállapodás 167–181. cikkei.

²⁵ Ehhez lásd még GARNER, Olivier: True (Bad) Faith 2020? Part One: The Commission Infringement Action against the United Kingdom for breach of the Withdrawal Agreement. *European Law Blog*, 2020.10.20., <https://europeanlawblog.eu/2020/10/08/true-bad-faith-2020-part-one-the-commission-infringement-action-against-the-united-kingdom-for-breach-of-the-withdrawal-agreement/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ <https://bills.parliament.uk/bills/2775/stages/12428> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁷ Még szeptemberben lemondott Jonathan Jones, a brit kormány jogi főigazgatóságának vezetője, Rehman Chishti, a miniszterelnök vallás és lelkiismeret szabadsággal foglalkozó különmegbízottja, Richard Keen, Baron Keen of Elie a skót jogi ügyek minisztere, valamint Amal Clooney, az Egyesült Királyság médiaszabadságért felelős különmegbízottja.

²⁸ Többek között a volt igazságügyminiszterek, Geoffrey Cox és Dominique Grieve, a volt pénzügyminiszter, Sajid Javid, továbbá a volt belügyminiszter, Michael Howard és a parlamenti belügyi különbizottságának volt tagja, Sir Roger Gale.

²⁹ <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-54072660> (letöltve: 2021.03.31.); <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/09/plans-post-brexit-uk-internal-market-assault-devolution-scotland-wales> (letöltve: 2021.03.31.); <https://www.insider.co.uk/news/scotland-could-mount-legal-challenge-22654512> (letöltve: 2021.03.31.).

mos jogi szakmai szervezet, volt Legfelsőbb Bírósági elnök és mértékadó személyiség fejezte ki aggodalmát, John Major és Tony Blair, korábbi miniszterelnökök pedig közös levelet írtak, amiben megkérdőjelezték az Egyesült Királyság globális szerepvállalásának hitelességét, amennyiben „kötelezettségvállalásainkat ilyen nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyjuk abban a pillanatban, hogy azokat aláírjuk”, és hasonló szellemben nyilatkoztak a volt miniszterelnökök is: Gordon Brown, David Cameron, Theresa May.³⁰ A megfogalmazott aggodalmak mind a nemzetközi kötelezettségvállalások tiszteletben tartását, a belső bíróságok előtti jogérvényesítés helyreállítását és az decentralizált kormányzatok hatásköreinek védelmét hangsúlyozták.

A nemzetközi szintén Joe Biden még elnökjelöltként azt nyilatkozta szeptember 16-án, hogy „bármilyen, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi megállapodás a nagypénteki megállapodás tiszteletben tartásától és a fizikai határellenőrzés elkerülésétől függ”.³¹ Elnökké választása után pedig az első, Johnson brit miniszterelnökkel folytatott beszélgetésében is felhozta a belső piaci törvényjavaslattal kapcsolatos aggodalmát.³² Nancy Pelosi, az amerikai képviselőház elnöke sarkosabban fogalmazott, miszerint „amennyiben az Egyesült Királyság megszegi azt a nemzetközi szerződést (értsd a kilépési megállapodást) és a Brexit a nagypénteki megállapodást aláássa, semmi esély nem lesz arra, hogy az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi megállapodást a Kongresszus támogassa”.³³

Mindennek hatására a brit kormány lassan, de engedni kezdett, amelynek először Michael Grove, a brit kormány kabinetminisztere adott hangot, jelezve, hogy a javaslatot a EU – Egyesült Királyság közötti kereskedelmi egyezmény tárgyalásainak előrehaladásával átírhatják.³⁴ December elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a brit jognak engedményeket kell tennie, és elkezdődött a két ház között – a brit törvényhozásban pingponként ismert – a törvényjavaslat szövegéhez fűzött módosítások oda-vissza küldözgetése a közösen támogatható változat kialakítása érdekében. Ezzel egyidőben az EU – Egyesült Királyság vegyes bizottságban a felek egyezsége jutottak, és a brit kormány ígéretet tett a belső piaci törvényjavaslat aggályos részeinek visszavonására.³⁵ Ennek alapján a brit törvényhozás december 16-ra meg tudott állapodni a törvény szövegében, és a törvényt a királynő december 17-én szentesítette. Egy hétre rá, karácsony estéjén elfogadták az EU – Egyesült Királyság közötti kereskedelmi és

³⁰ https://www.thetimes.co.uk/article/john-major-and-tony-blair-johnson-must-drop-shameful-brexit-bill-or-be-forced-to-by-mps-cd9tkbf13?region=global&-xx-meta=denied_for_visit%3D0%26visit_number%3D0%26visit_remaining%3D0%26visit_used%3D0&-xx-mvt-opted-out=false&-xx-uid=5a64155168bb2a8f93bf9b0df45528ad&ni-statuscode=acsaz-307 (letöltve: 2021.03.31.).

³¹ <https://twitter.com/JoeBiden/status/1306334039557586944?s=20> (letöltve: 2021.03.31.).

³² <https://twitter.com/Transition46/status/1326273588140322816?s=20> (letöltve: 2021.03.31.).

³³ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-09/pelosi-says-u-k-can-forget-u-s-trade-deal-if-irish-pact-broken> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁴ <https://www.reuters.com/article/britain-eu-rewrite-idUSKBN27406D> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_2346 (letöltve: 2021.03.31.).

együttműködési megállapodást, amely a belső piaci törvényt részben feleslegessé tette, és az Ír/Észak-Ír jegyzőkönyv *backstop* megoldás elkerülését eredményezte.

VI. Édeshármásban

A belső piaci törvényjavaslat körüli vita a háromlaki kapcsolatokban munkáló olthatatlan bizalmatlanságról szól. A brit jog nem bízott a kereskedelmi egyezmény elfogadásában, ezért saját belső piaci renddel akarta bebiztosítani az átmeneti időszak utáni helyzetet. Nem sokat tépelődött a mindig is kényszerűnek érzett Ír/Észak-Ír jegyzőkönyv *backstop* megoldás beáldozásán és ezzel együtt az uniós jog alkalmazásának kizárásán. Az ebből fakadó nézeteltérést az uniós jognak esze ágában nem volt gyertyafényes vacsora mellett megbeszélni, mivel bizalmi tőkéjét korábbi társa már eljátszotta. Az idő szorításában az uniós jog azonnal végső eszközhöz nyúlt, perrel fenyegetett, míg lehetett, az általa legjobban ismert helyen, Luxembourgban, az Európai Unió Bírósága előtt. Ennek érdekében csak el kellett fogadnia a kilépési megállapodás nemzetközi jogi címkézését, nem ragaszkodni az abban felhívott uniós jogi rendelkezésekhez és az egész vitát úgy beállítani, mint a brit jog a nemzetközi jogot, a szerződésekben vállalt nemzetközi kötelezettségek jóhiszemű végrehajtását sértő lépését. Az uniós jog a nemzetközi joggal összekacsintva szorította sarokba a brit belső jogot. A nemzetközi jog sokszereplős és sokpólusú jellegénél fogva csendben figyelte az eseményeket, és ráérősen kívárta a fejleményeket. Decentralizált jellegéből fakadóan a nemzetközi keret még hozzá is járult a brit jog megregulázáshoz, hiszen rögtön felmerült az aggály: mit is üzen leendő partnereinek a brit jog, ha a nemzetközi jog irányába tett új elkötelezettsége csalárd módon kezdődik. A belső jog pedig, légüres térben találva magát, igazodni kezdett. A háromszereplős viszonyban a belső jog megalkudni kényszerült, engedményeket tett korábbi házastársának, aki ravaszul az új szeretőt hívta segítségül ahhoz, hogy volt partnerét kordában tartsa.

KAJTÁR Gábor*

A fegyveres nem állami szereplők jogalanyiséga a nemzetközi jogban

Valki Lászlótól *Doktorvater*ként többek között azt tanultam, hogy semmit ne fogadjak el adottnak, mindennek kérdezzek rá jogi és jogon túli okaira is. Két legutóbbi kutatási témám, a nem állami szereplők nemzetközi jogi helyzetnek és a betudás kérdéskörének metszetében a terrrorszervezetek és azok tagjainak nemzetközi jogilag releváns kapcsolata áll, amelynek tisztázásához elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy van-e nemzetközi jogalanyiséga a fegyveres nem állami szereplőknek. Valki László még joghallgató koromban, szakdolgozatomat olvasva, levelének egyetlen sorával döntötte el szakmai életutamat, amikor megírta értékelésében, hogy számára „egy érett kutató arcéle bontakozik ki a képből”. Életem legfontosabb mondatának bizonyult ez a rövidke mondat, ami az akkori tanszékvezetőnek csak pár szó volt, de nekem akkor a mindent jelentette. Lacit minden újdonság érdekelte, és máig érdekli, minden tehetséges diákkal egyformán komolyan foglalkozott, és foglalkozik a mai napig. Egy komoly iskolateremtő arcéle bontakozik ki a képből.

I. Bevezetés

Az államok és nemzetközi szervezetek (mint például az ENSZ vagy az EU) rendszeresen „felelősségre vonják” a fegyveres nem állami szereplőket (ANSA) a különböző cselekményeikért. Ezek a cselekmények jellemzően emberi jogokat, humanitárius jogot vagy a fegyveres erőszak tilalmára vonatkozó (*jus contra bellum*) rendelkezéseket sértenek. Ahhoz képest azonban, hogy milyen sok ilyen cselekmény történik, és hogy hányszor vádolják az államok és a nemzetközi szervezetek a fegyveres nem állami szereplőket nemzetközi jogsértéssel, nagyon kevés kutatás és tanulmány szól arról, hogy mi e szervezetek felelősségének alapja a nemzetközi jogban.¹

A következő kérdések merülnek fel, amelyeket mindenki – úgy tűnik – adottnak vesz, pedig korántsem egyértelműek:

* KAJTÁR Gábor LL.M. (Cantab), habil. egyetemi docens, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ A nem állami szereplők szerepe és felelőssége közötti kapcsolatról bővebben lásd WEISSBRODT, David: Roles and Responsibilities of Non-State Actors. In SHELTON, Dinah (ed.): *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford, 2013. 719–736. o.

- A nemzetközi jog alanyai-e egyáltalán a fegyveres nem állami szereplők?
- Lehetnek-e a nemzetközi jogból eredően nemzetközi jogi kötelezettségeik?
- Ha e két kérdésre igenlő a válasz, akkor melyek ezek a konkrét kötelezettségek?
- Illetve mi következik mindezekből, ha a felelősségüket nézzük?

Mára már nem kérdés hogy a nemzetközi szervezetek a nemzetközi jog alanyai lehetnek,² és az 1945-ös nürnbergi per, majd a jugoszláviai és ruandai *ad hoc* törvényszékek óta az sem kétséges, hogy az egyén, ha korlátozott mértékben is, de a nemzetközi jog alanya lehet.³ Az azonban tisztázatlan, hogy nyitott-e ez a lista, azaz mely entitások rendelkezhetnek még (teljes vagy korlátozott) nemzetközi jogi jogalanyisággal. E kérdés megmegválaszolásához pedig elengedhetetlen tisztázni, hogy a fegyveres nem állami szereplőknek vannak-e közvetlenül a nemzetközi jogból eredő kötelezettségei?

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 1948-ban elvi éllel szögezte le, hogy:

a közgyűlés kinyilvánítja az emberi jogok egyetemleges nyilatkozatát mint azt a közös eszményt, amelynek elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie kell abból a célból, hogy *minden személy és a társadalom minden szerve*, állandóan szem előtt tartva a jelen Nyilatkozatot, oktatás és nevelés útján előmozdítsa e jogok és szabadságok tiszteletben tartásának kifejlesztését, valamint azoknak fokozatosan megvalósuló hazai és nemzetközi jogszabályok útján történő általános és tényleges alkalmazását és elismerését mind a tagállamok népei között, mind pedig a joghatóságuk alatt álló területek népei között.⁴

Azaz nagyon korán megjelenik az a gondolat, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme nem csupán az állam, hanem az egyének és a társadalom egyes csoportjainak is feladata. Ugyanakkor a nyilatkozat ezt kétségtelenül törekvésként, és nem jogi kötelezettségként szögezte le, így a nyilatkozat szokásjogi státusának kialakulásával⁵ ez az elv önmagában még nem tudott szokásjogi normává válni. Ezért szükséges megvizsgálni, hogy humanitárius jogi, *jus ad bellum*, valamint emberi jogi szempontból lehetnek-e az ANSA-nak nemzetközi jogi kötelezettségei. A nemzetközi jogi értelemben vett jogalany ugyanis kizárólag az az entitás lehet, akinek a nemzetközi jogból közvetlenül erednek jogai és/vagy kötelezettségei.

² *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1949, 174, 178. bekezdés.

³ JANIS, M. W.: *Individuals as Subjects of International Law*. *Cornell International Law Journal*, (1984) 61–78. o.; GORSKI, Simone: *Individuals in International Law*. In WOLFRUM, Rüdiger (ed.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, 2013.

⁴ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, preambulum. Kiemelés a szerzőtől.

⁵ HANNUM, Hurst: *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*. *Health & Human Rights*, 3. (1998) 144–158. o.

II. A nem állami fegyveres szervezetek definíciója⁶

Az ENSZ BT szóhasználatában nem állami szereplő (*non-state actor*) az olyan egyén vagy entitás, amely nem az állam által biztosított keretek között jár el.⁷ E tág kategóriába tipikusan a következő nem állami szereplők tartoznak:

- nem kormányzati szervezetek (NGOs);
- transznacionális (multinacionális) vállalatok;
- fegyveres nem állami (irreguláris) csoportok.⁸

Az ANSA fogalma ehhez képest szűkebb. A nem állami fegyveres szervezet olyan nem állami szereplő, olyan entitás, amely nem az állam által biztosított keretek között jár el, és politikai, vallási és/vagy katonai céljaiért fegyveresen küzd. Az ANSA kifejezés a nemzetközi szakirodalomban meglehetősen tág kategóriát ölel fel, amelybe tipikusan a következő csoportokat sorolják:⁹

- fegyveres felkelő mozgalmak (például nicaraguai kontrák, FARC);
- kivégzőosztagok;
- milíciák, irreguláris csapatok;
- *de facto* területi entitások/csak részben elismert „államok” (például Abházia, Dél-Oszétia, Transznisztria, Hegyi-Karabah, Szomáliföld);
- nemzetközi terrorszervezetek (például Al-Kaida, Iszlám Állam, Hamasz, Hezbollah, Boko Haram, Al-Shabaab).

Függetlenül attól, hogy az ANSA-nak nincs hivatalos nemzetközi jogi definíciója, a legnagyobb kihívás bevallottan az, hogy ha még el is fogadunk egy általánosan elfogadott munkadefiníciót, az is rengeteg különböző tulajdonságú csoportot fed le. A fegyveres nem állami szereplők kategória ugyanis meglehetősen tág: idetartozhatnak a *de facto* rezsimektől kezdve az egyszerű és akár kezdetleges felkelő mozgalmak is. Azaz e szervezetek elismertségükben, szervezettségükben és struktúrájukban, valamint az általuk ellenőrzött terület méretében és az ellenőrzés hatékonyságában jelentősen különbözhetnek, és különböznek is egymástól. E nehézség ellenére érdemes megkísérelni azoknak a humanitárius jogi, *jus ad bellum* és emberi jogi kötelezettségeknek a körét, amelyeknek e csoportok potenciálisan alanyai lehetnek.

⁶ Mapping Militant Organizations: <https://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ „[I]ndividual or entity, not acting under the lawful authority of any State.” S/RES/1540 (2004), 2004. április 28.

⁸ Bővebben lásd MASTORODIMOS, Konstantinos: *Armed Non-State Actors in International Humanitarian and Human Rights Law*. Routledge, 2016. 7–9. o.

⁹ Lásd például GIACCA, Gilles: *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict*. Oxford, 2014. 230–272., 232. o.; WEISSBRODT: *Roles and Responsibilities of Non-State Actors*. 732–733. o.; MASTORODIMOS: *Armed Non-State Actors...* 9–10. és 39–53. o.

III. Az ANSA-k nemzetközi jogi kötelezettségei

A fegyveres nem állami szereplők fogalmukból eredő célkitűzéseik és tipikus tevékenységi körül folytán alapvetően nem humanitárius jogi értelemben vett fegyveres konfliktusokban vesznek részt, azokat generálva vagy felhasználva. Fegyveres támadás esetén *jus ad bellum*, nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus esetén *jus in bello*, általánosságban pedig emberi jogi kötelezettségek terhelhetik őket.¹⁰ Ezért a következőkben ezek azonosítására fog törekedni a tanulmány.

1. Nemzetközi humanitárius jogból eredő kötelezettségek

A fegyveres nem állami szereplők közvetlen (korlátozott) humanitárius jogi kötelezettségei mára a szakirodalom alapján elfogadottnak tűnnek.¹¹ Ugyanakkor máig kérdéses, hogy mi alapján kötik a fegyveres nem állami szereplőket a nemzetközi humanitárius jog normái. Ennek a kérdésnek a megválaszolása közvetlenül összefügg maguknak a humanitárius kötelezettségeknek a körével. A nemzetközi humanitárius jog kötelező erejét magyarázó elméletek az alábbiak:

- az állam jogalkotó joghatósága;
- kötelezettségek a (csoporttag) egyéneken keresztül;
- a *de facto* kormányzati hatalom gyakorlásán keresztül;
- a nemzetközi szokásjog szabályainak kötelező erején keresztül;
- a nemzetközi jog általános jogelvein keresztül;
- államutódláson keresztül;¹²
- a fegyveres nem állami szereplők beleegyezése alapján.

Az állam kétségtelenül rendelkezik jogalkotási joghatósággal a területén, amelynek keretében kötelezettségeket fogadhat el azok számára, aki e területen tevékenykednek. Ez kiterjed természetes és jogi személyekre, azok csoportjaira és mindenféle atipikus entitásra is. Ez a kötelezettség független a jogalany konszenzusától, mert a területi állam kötelezettségvállalásától, illetve annak a területén

¹⁰ Az emberi jogok *lex generalis* jellegéről lásd Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Rep 1996. 226. o., 25. bekezdés.

¹¹ KLEFFNER, Jann K.: The applicability of international humanitarian law to organized armed groups. *International Review of the Red Cross*, 93. (2011) 443–461. o.; GIACCA: *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict*. 230–272. o.; MURRAY, Daragh: How International Humanitarian Law Treaties Bind Non-State Armed Groups. *Journal of Conflict & Security Law*, 20. (2014) 101–131. o.; CLAPHAM, Andrew: Focusing on Armed Non-State Actors. In CLAPHAM, Andrew – GAETA, Paola (eds): *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*. Oxford, 2014. 766–810. o.; MASTORODIMOS: *Armed Non-State Actors...* 55–99. o.

¹² Csupán elméleti lehetőségként, abban az esetben, amikor egy fegyveres csoport megszállja egy állam területének egy részét. Lásd MURRAY: *How International Humanitarian Law Treaties Bind Non-State Armed Groups*. 102. o.

lévő jogalanyokra való kötelezővé tételétől függ kizárólagosan. Ugyanakkor az nem következik mindebből automatikusan, hogy az ANSA ezzel a nemzetközi jog alanyává is válik, hiszen a területi állam szabályozásával a belső jog alanyaként jelenik meg az entitás.

Még ha el is fogadjuk, hogy a fegyveres nem állami szereplők nem jogalanyok a területi állam jogalkotási joghatósága szempontjából (például, mert az bizonyos szintű elismeréstől függ, amelyet a területi állam érthető okokból gyakran vonakodik megtenni), az őket alkotó természetes személyek mindenképp azok. A természetes személyek a területi állam belső joga, valamint a nemzetközi jog alapján is rendelkeznek jogalanyisággal, és kötelezettjei egyes humanitárius jogi normáknak. Ugyanakkor e magyarázat gyenge pontja épp abban rejlik, hogy ily módon az egyének a jogalanyok, és nem összességük, a fegyveres csoport, amely ettől még saját jogon nem válik jogalannyá, egyben nemzetközi jogi kötelezettség közvetlen címzettjévé sem.

Jean Pictet szerint, ha a hatóságok hatékony területi ellenőrzést gyakorolnak egy adott terület felett, annál a ténynél fogva, hogy képviselik vagy képviselni szándékoznak az államot, vagy annak egy részét, kötelezettjei a humanitárius jognak a genfi egyezmények közös 3. cikke alapján.¹³ Ezt az álláspontot úgy tűnik, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság államfelelősség-koncepciójának (ARSIWA)¹⁴ 10. cikke is alátámasztja, amely szerint az utólagosan hatalomra került felkelő mozgalmak cselekedetei betudhatók az államnak. Ez azonban önmagában félrevezető következtetés, hiszen a betudás egyrészt csupán utólagos (azaz a tényleges jogsértés pillanatában bevallottan nem állnak fenn közvetlenül a kérdéses kötelezettségek a nem állami szereplő vonatkozásában), másrészt pedig csak arra az esetre vonatkoznak, ahol a felkelő mozgalom ténylegesen hatalomra is került.

A fegyveres nem állami szereplők szokásjogi kötelezettségének a gyakorlatban egyre több alapja van. Számos vizsgálóbizottság állapította meg az elmúlt évtizedben, hogy a humanitárius jog normái a nemzetközi szokásjog alapján kötelezőek a fegyveres nem állami szereplőkre. A BT 1564 sz. határozata¹⁵ alapján a dárfúri helyzetet vizsgáló nemzetközi bizottság kifejezetten kimondta, hogy azok a felkelő mozgalmak, amelyek elérték egy bizonyos szervezeti szintet, stabilitást és a terület feletti

¹³ „At the Diplomatic Conference doubt was expressed as to whether insurgents could be legally bound by a Convention which they had not themselves signed. But if the responsible authority at their head exercises effective sovereignty, it is bound by the very fact that it claims to represent the country, or part of the country.” PICTET, Jean S. (ed.): *Commentary to the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva, 1958. 37. o.

¹⁴ Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001. *Yearbook of the International Law Commission*, 2001. Vol. II (Part Two). Text reproduced as it appears in the annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001, and corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr.4.

¹⁵ S/RES/1564, 2004. szeptember 18.

hatékony ellenőrzést, a nemzetközi szokásjog alapján kötelesek tiszteletben tartani a nemzetközi humanitárius jog szabályait.¹⁶

Továbbá annak semmi akadálya sincs Pictet szerint, hogy egy felkelő csoport magára nézve kötelezőnek ismerje el a humanitárius jog szabályait.¹⁷ A genfi egyezmények közös 3. cikke kifejezetten kimondja, hogy: „Az összeütköző Felek továbbá igyekezni fognak külön megállapodások útján egészben vagy részben hatályba léptetni a jelen Egyezmény egyéb rendelkezéseit is.” Számos oka lehet erre egy csoportnak, ugyanis a terület feletti ellenőrzés hivatalossá tétele, azaz elismerés reményében törekedhet arra, hogy az államok nemzetközi aktorként őket komolyan vegyék. Önként vállalt ilyen természetű kötelezettséget például az Algériai Nemzeti Felszabadító Front, a Koszovói Felszabadító Hadsereg, a Líbiai Felszabadító Hadsereg, és a jemeni Houthik.¹⁸ Különösen így van ez a *de facto* területi entitások, csak részben elismert „államok” esetében, ahol gyakori az alkotmányokba foglalt emberi jogi, vagy kifejezetten nemzetközi emberi jogi korlátozás.¹⁹

Ami vitathatatlan, hogy a genfi egyezmények közös 3. cikke szerint „Valamely Magas Szerződő Fél területén keletkező nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközés esetén mindegyik összeütköző Fél köteles legalább az alábbi rendelkezéseket alkalmazni”:

- azokat a személyeket, akik az ellenségeskedésekben nem vesznek közvetlenül részt, emberséges bánásmódban kell részesíteni;
- tekintetükben tilos az élet és a testi épség elleni merénylet, különösen a bármely formában megnyilvánuló emberölés, csonkítás, kegyetlen bánásmód, kínzás;
- tekintetükben tilos túszok szedése;
- tekintetükben tilos az emberi méltóság megsértése, különösen a megalázó és lealacsonyító bánásmód;
- tilos a szabályszerűen megalakított és a művelt népek részéről elengedhetetlennek elismert igazságszolgáltatási biztosítékok alapján működő bíróság által előzetesen meghozott ítélet nélkül kiszabott büntetés és annak végrehajtása;
- a sebesülteket és a betegeket össze kell szedni és ápolásban kell részesíteni.

A Nemzetközi Bíróság már a *Nicaragua*-ügyben kimondta a genfi egyezmények közös 3. cikke értelmezése során, hogy a nicaraguai kormány és a kontrák erői közötti konfliktus nem nemzetközi fegyveres konfliktusnak minősül, és ennek megfelelően a kontrák, azaz egy nem állami fegyveres csoport cselekményeire a nicaraguai

¹⁶ „The SLM/A and JEM, like all insurgents that have reached a certain threshold of organization, stability and effective control of territory, possess international legal personality and are therefore bound by the relevant rules of customary international law on internal armed conflicts referred to above. The same is probably true also for the NMRD.” Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, 172. bekezdés.

¹⁷ PICTET: *Commentary to the Fourth Geneva Convention*... 37. o.

¹⁸ MURRAY: *How International Humanitarian Law Treaties Bind Non-State Armed Groups*. 129–130. o.

¹⁹ Ilyen például Abházia Alkotmánya, vagy az Észak-Ciprusi Török Köztársaság alkotmányának 10–13. cikke.

kormányval szemben a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokra vonatkozó humanitárius normák az irányadók.²⁰

Továbbá a II. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke szerint a rendelkezéseket alkalmazni kell az olyan nem nemzetközi fegyveres összeütközések során,

amely az egyik Magas Szerződő Fél területén annak fegyveres erői és olyan kormányellenes fegyveres erők, illetve más szervezett fegyveres csoportok között tör ki, amelyek felelős parancsnokság alatt állnak és ellenőrzést gyakorolnak az ország területének egy része felett, ami lehetővé teszi számukra, hogy folyamatos és összehangolt harci tevékenységet hajthassanak végre, és jelen Jegyzőkönyvet alkalmazhassák.

2. Emberi jogi kötelezettségek

Az emberi jogi kötelezettségek megállapítására és kikényszerítésére fegyveres nem állami szereplők esetében több okból is szükség lehet:

- előfordulhat, hogy a konfliktus alacsony szintje miatt az nem minősül nemzetközi fegyveres konfliktusnak;
- hosszabb ideig fennálló konfliktusoknál, ahol a jellemzően függetlenségért küzdő csoportok tartósabban ellenőriznek összefüggő területet, a nemzetközi humanitárius jog normái csak korlátozottan alkalmazhatók;
- *de facto* rezsimek, csak részben elismert „államok” esetében fontos lehet kizárólag az emberi jogi dimenzió is.

A fő problémát az emberi jogok kötelező ereje tekintetében bevallottan az jelenti, hogy az emberi jogokat kezdettől fogva az államokat korlátozó célból hozták létre, azaz alaphelyzetben egy olyan vertikális jogviszonyban érvényesülnek, amelyben felül az állam áll, alatta pedig mindenki más, akiket az emberi jogok megilletnek. Következésképp emberi jogi egyezményeknek jellemzően államok a részesei, ők azok, akiket a nemzetközi jog alapján negatív és pozitív kötelezettségek terhelnek.²¹

²⁰ „The conflict between the *contras*’ forces and those of the Government of Nicaragua is an armed conflict which is “not of an international character”. The acts of the *contras* towards the Nicaraguan Government are therefore governed by the law applicable to conflicts of that character; whereas the actions of the United States in and against Nicaragua fall under the legal rules relating to international conflicts. Because the minimum rules applicable to international and to non-international conflicts are identical, there is no need to address the question whether those actions must be looked at in the context of the rules which operate for the one or for the other category of conflict. The relevant principles are to be looked for in the provisions of Article 3 of each of the four Conventions of 12 August 1949, the text of which, identical in each Convention, expressly refers to conflicts not having an international character.” *Nicaragua-ügy*, 219. bekezdés.

²¹ A nemzetközi (emberi) jogi szakirodalomban általánosan elfogadott a közvetlen *Drittwirkung* hiánya, azaz hogy az emberi jogi kötelezettségek horizontálisan nem alkalmazandók. Ugyanakkor nem vitatott, hogy az emberi jogi szempontból releváns esetekben az alkalmazandó belső jog értelmezése a nemzetközi emberi jogi normákkal konform módon kell, hogy történjen (*indirect Drittwirkung*).

Ugyanakkor van mára példa arra, hogy nemzetközi emberi jogi egyezmények nem állami szereplőket is kötelezettségekkel terheljenek. Az ismertebb, nem állami szereplők számára kötelezettségeket rögzítő emberi jogi egyezmények a következők:

- A gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermekek jogairól szóló egyezményhez fűzött I. Fakultatív Jegyzőkönyv (2000);²²
- Egyezmény a személyek erőszakos eltűnése elleni védelemről (2006);²³
- Az Afrikai Unió egyezménye az afrikai belső menekültek védelméről és támogatásáról (2009).²⁴

A személyek erőszakos eltűnése elleni védelemről szóló egyezmény 3. cikke szerint: „Minden részes állam köteles minden, a 2. cikkben rögzített cselekményt, amelyet olyan személy vagy csoport követett el, amelyet az állam nem hatalmazott fel, nem támogatott és magatartásához hallgatólagosan sem járult hozzá, megfelelő módon kivizsgálni és a felelősöket felelősségre vonni”.²⁵ Bár a rendelkezés közvetlen kötelezettje a részes állam, ugyanakkor az egyezmény eleve abból indul ki, hogy a nem állami szereplő egyénnek vagy csoportnak is fennáll az erőszakos eltűnéssel kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettsége.

Az afrikai belső menekültek védelméről és támogatásáról szóló egyezmény 7. cikk (5) bekezdése fegyveres csoportokra egy sor kötelezettséget telepít közvetlenül.²⁶ Tilos ugyanis többek között a menekültek önkényes áthelyezése, akadályozni e személyek védelmét és támogatását, megtagadni e személyektől a méltósággal, biztonsággal, közegészséggel, élelemmel, vízzel és hajlékkal járó megfelelő életkörülményeket, elválasztani a családtagokat egymástól, a mozgásukat korlátozni, a gyermekeket harcosként rekrutálni, elrabolni e személyeket vagy túszul ejteni, e személyekkel kereskedni vagy szexrabszolgaként tartani őket, a számukra jutott segélyeket akadályozni vagy az őket segítő humanitárius szolgálatot akadályozni vagy támadni.²⁷

²² Kihirdette a 2009. évi CLX. törvény a gyermekek fegyveres konfliktusba történő bevonásáról szóló, a Gyermekek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv megerősítéséről és kihirdetéséről.

²³ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (2006).

²⁴ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internationally Displaced Persons in Africa (2009).

²⁵ „Each State Party shall take appropriate measures to investigate acts defined in article 2 committed by persons or groups of persons acting without the authorization, support or acquiescence of the State and to bring those responsible to justice.” International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 3.

²⁶ „„Armed groups” means dissident armed forces or other organized armed groups that are distinct from the armed forces of the state” Article 1 e).

²⁷ „Members of armed groups shall be prohibited from:

a) Carrying out arbitrary displacement;

b) Hampering the provisions of protection and assistance to internally displaced persons under any circumstances;

c) Denying internally displaced persons the right to live in satisfactory conditions of dignity, security, sanitation, food, water, health and shelter; and separating members of the same family;

d) Restricting the freedom of movement of internally displaced persons within and outside their areas of residence;

Az ENSZ gyermekjogi egyezményének első fakultatív jegyzőkönyve a gyermekek védelméről fegyveres konfliktusokban egyértelműen közvetlen kötelezettséget ró a nem állami szereplőkre: „Az állami fegyveres erőkn kívüli fegyveres csoportok semmilyen körülmények között sem toborozhatnak vagy alkalmazhatnak háborús cselekményekhez tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyeket”.²⁸

A fenti példák jól látszik, hogy egyértelműen megjelennek közvetlenül a nem állami szereplőket terhelő emberi jogi kötelezettségek. Ugyanakkor a fenti egyezmények megfogalmazásából az valóban nem derül ki, hogy a humanitárius jogi kötelezettségeknél már érintett alapok közül melyen nyugszik a nem állami szereplők emberi jogi kötelezettsége: a részes állam köteles azt biztosítani jogalkotási joghatóságán keresztül, esetleg maga a nemzetközi egyezmény telepít impliciten ilyen kötelezettséget a nem állami szereplőkre, vagy abból indulnak ki a részes államok, hogy már eleve létezik ilyen szokásjogi kötelezettsége a fegyveres nem állami szereplőknek.

Mindenesetre feltűnő, hogy az ENSZ egyre több szerve (és más nemzetközi szervezet is) közvetlen emberi jogi kötelezettségeket tételez fel a nem állami szereplők kapcsán. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa például számos esetben, mint például a DRC Kongó esetében,²⁹ Afganisztán esetében,³⁰ és különösen a fegyveres konfliktusokban a gyermekek helyzetével foglalkozó 1612. sz. határozatában nem állami szereplőkre helyezett emberi jogi kötelezettségeket.³¹ Ez utóbbi BT határozat kontextuális értelme-

e) Recruiting children or requiring or permitting them to take part in hostilities under any circumstances;

f) Forcibly recruiting persons, kidnapping, abduction or hostage taking, engaging in sexual slavery and trafficking in persons especially women and children;

g) Impeding humanitarian assistance and passage of all relief consignments, equipment and personnel to internally displaced persons;

h) Attacking or otherwise harming humanitarian personnel and resources or other materials deployed for the assistance or benefit of internally displaced persons and shall not destroy, confiscate or divert such materials; and

i) Violating the civilian and humanitarian character of the places where internally displaced persons are sheltered and shall not infiltrate such places.”

²⁸ Az egyezmény 4. cikk (1) bekezdése.

²⁹ „*Demands that all armed groups, in particular Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) and the Lord's Resistance Army (LRA), immediately cease all forms of violence and human rights abuses against the civilian population in the Democratic Republic of the Congo, in particular against women and children, including rape and other forms of sexual abuse, and demobilize*” S/RES/1991, 2011. június 28., 5. bekezdés.

³⁰ *Calls for full respect for human rights and international humanitarian law throughout Afghanistan; in this regard, requests UNAMA, with the support of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, to continue to assist in the full implementation of the human rights provisions of the Afghan constitution and international treaties to which Afghanistan is a State party, in particular those regarding the full enjoyment by women of their human rights; commends the Afghan Independent Human Rights Commission for its courageous efforts to monitor respect for human rights in Afghanistan as well as to foster and protect these rights; welcomes the adoption of the Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation on 12 December 2005; and encourages international support for this Plan.*” S/RES/1662, 2006. március 23.

³¹ *Strongly condemns the recruitment and use of child soldiers by parties to armed conflict in violation of international obligations applicable to them and all other violations and abuses committed against children in situations of armed conflict;* S/RES/1612, 2005. július 26.

zéséből egyértelműen kitűnik, hogy a legtöbb kötelezettséget államokra és nem állami szereplőkre együttesen helyezi a testület („all parties concerned”); szemben azzal az esettel, amikor az ENSZ-tag államokra utal („Member States”) a határozat. Bár a szakirodalomban ez külön nem jelenik meg, mivel a BT kötelező határozatai speciális esetben maguk is a nemzetközi jog forrásai lehetnek,³² ezért a BT fenti határozatai önmagukban elegendő alapot képezhetnek emberi jogi kötelezettségek létrehozására.

Az ENSZ BT gyakorlatán túl az ENSZ egyes szervei által felállított vizsgálóbizottságok Darfúr, Libanon, Izrael és a megszállt területek, Líbia és Szíria esetében is mind arra a következtetésre jutottak, hogy a vizsgált területeken tevékenykedő fegyveres nem állami szereplők (Hamasz, Hezbollah, Szudáni Felszabadító Sereg-SLM/A, Igazságosság és Egyenlőség Mozgalom – JEM, a líbiai Nemzeti Átmentő Tanács – NTC, a Szabad Szíriai Sereg – FSA) emberi jogi kötelezettségeiket tekintve mind a nemzetközi jog alanyai.³³

3. A fegyveres erő alkalmazásának tilalmából eredő kötelezettségek

A tilalom a 2. cikk (4) bekezdésének egyértelmű szóhasználata miatt csak államokra vonatkozik, hiszen a tilalom címzettjei és az ENSZ tagjai csakis államok lehetnek.³⁴ A védendő „más államot” azonban tágan kell értelmezni, vagyis az ENSZ-tagság vagy az elismerés hiánya egyetlen államot sem foszthat meg a 2. cikk (4) bekezdésében biztosított védelemtől.³⁵ Következésképp *de facto* rezsimek és még el nem ismert vagy részben elismert államok is e rendelkezés védelme alá kerülnek.³⁶ De mivel a tilalom az államok „nemzetközi érintkezéseire” vonatkozik, az az államok tisztán belső erőszak-alkalmazására nem vonatkozik, vagyis sem belső csoportoknak az állam elleni, sem pedig egymással szemben alkalmazott fegyverhasználatára nem terjed ki. Ahogy az állam területére betörő olyan külföldi csoportokra vagy a légtérbe behatoló légi járműre sem, amelyeknek magatartása nem tudható be egyetlen államnak sem, hiszen ebben az esetben is hiányzik az államok közötti nemzetközi érintkezés kötelező eleme.³⁷

Ugyanakkor, ha a *de facto* rezsimeket védi a 2. cikk (4) bekezdésének *jus cogens* tilalma, akkor joggal feltehető, hogy a rendelkezés korlátozza is őket. Ha ugyanis a *de facto* rezsimek elérik az államiságnak azt a szintjét, amely lehetővé teszi számukra

³² Lásd például SHAW, Malcolm: *International Law*. Oxford, 2008. 113–119. o.

³³ Bővebben lásd GIACCA: *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict*. 254–259. o., valamint CLAPHAM: *Focusing on Armed Non-State Actors*. 793–802. o.

³⁴ Ezért a tilalom személyekre vagy személyek csoportjára nem terjed ki. Következésképp a kizárólag ellenük alkalmazott erőszak eleve nem sérti meg a 2. cikk (4) bekezdését, így kivétel alkalmazására sem lesz szükség. Bővebben lásd KAMMERHOFER, Jörg: *Uncertainty in International Law. A Kelsenian perspective*. Routledge, 2011. 38. o.

³⁵ „Az agresszió ...használata független az elismeréssel kapcsolatos kérdésektől vagy attól, hogy egy állam tagja-e az ENSZ-nek.” A Közgyűlés 3314. sz. határozata az agresszió fogalmáról, 1. cikk a) pont.

³⁶ BROWNLEE, Ian: *International Law and the Use of Force by States*. Oxford, 1963. 380–381. o.; SIMMA, Bruno et al. (ed.): *The Charter of the United Nations – A Commentary*. Oxford, 2012. 121–122. o.

³⁷ SIMMA et al.: *The Charter of the United Nations*. 121–123. o.

a 2. cikk (4) bekezdése szerinti védelmet, akkor annak kötelezetti oldala is logikusan, és egyben szükségképpen is kiterjed rájuk. Ellenkező esetben ugyanis a *jus cogens* norma következtében úgy válnának támadhatatlanná, hogy közben őket nem korlátozná a tilalom, így viszont velük szemben, fegyveres támadás hiányában az államokat az önvédelmi jog sem illethetné meg.

IV. Következtetések

A fentiek alapján láthattuk, hogy ha szűkebb körben is, de a fegyveres nem állami szereplőknek lehetnek nemzetközi humanitárius jogi, emberi jogi és speciális esetben akár *jus ad bellum* kötelezettségei is nemzetközi emberi jogi egyezmények, a BT határozatai, nemzetközi szokásjog és akár az ENSZ Alapokmányai alapján is. Következésképp megállapítható, hogy az ANSA-k ha korlátozott mértékben is, de a nemzetközi jog alanyainak tekinthetők.

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi jogi értelemben vett felelősség megállapításához elengedhetetlen feltétel az ARSIWA 2. cikke³⁸ és a Nemzetközi Jogi Bizottság Nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló koncepciója (ARIO)³⁹ 4. cikke⁴⁰ szerint is egy fennálló nemzetközi jogi kötelezettség, annak megszegése, illetve a megszegő magatartás betudása a jogsértő entitásnak,⁴¹ megválaszolandó kérdésként merül fel egyezmény és a Nemzetközi Jogi Bizottság ez irányú munkája hiányában, hogy vajon milyen szokásjogi betudási normák alkalmazandók fegyveres nem állami szereplők tagjai által elkövetett nemzetközi jogsértő cselekmények betudása esetén. Bár ennek a kérdésnek a megválaszolása egyértelműen túlmutat jelen tanulmány keretein, az erre vonatkozó szokásjogi szabályok azonosítása elengedhetetlennek tűnik a 21. század nem állami szereplők által is meghatározott korában.⁴²

³⁸ „Az állam nemzetközi jogsértő cselekedetének elemei

Az állam nemzetközi jogsértő cselekedetének minősül egy cselekvésből, vagy mulasztásból álló magatartás, ha:

(a) a magatartás betudható az államnak a nemzetközi jog szabályai szerint, és

(b) megvalósítja az állam valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését.”

³⁹ Articles on the Responsibility of International Organizations, 2011. *Yearbook of the International Law Commission*, 2011. Vol. II, Part Two.

⁴⁰ „A nemzetközi szervezet nemzetközi jogsértő cselekedetének elemei

A nemzetközi szervezet nemzetközi jogsértő cselekedetének minősül egy cselekvésből, vagy mulasztásból álló magatartás, ha:

(a) betudható a nemzetközi szervezetnek a nemzetközi jog szabályai szerint; és

(b) megvalósítja a nemzetközi szervezet valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését.”

⁴¹ A kár bekövetkezése és ennél fogva az okozatiság azonban nem elengedhetetlen feltétele a nemzetközi felelősség beálltának. Lásd ARSIWA kommentár, 92–93. o. *Yearbook of the International Law Commission*, 2001. Vol. II. (Part Two).

⁴² Részletesen lásd KAJTÁR Gábor: *Betudás a nemzetközi jogban – Fragmentáció és koherencia egy változó korban*. Habilitációs dolgozat. Budapest, 2020. Különösen 112–178. o.

Az emberi jogok és a jogállamiság hatékony védelmének kérdései az Európai Unióban. A kezdetektől a Maastrichti Szerződésig

Az integráció megalakulásakor, a Római Szerződések¹ megalkotásakor az emberi jogok tiszteletben tartására néhány, a munka világában érvényesülő szociális jogtól eltekintve, kezdetben nem vonatkoztak egyértelmű szabályok.² Az emberi jogokra úgy tekintettek, mint amelyeket a tagállamok által egyenként megerősített, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló, 1950. évi ún. Európai Emberi Jogi Egyezmény és jegyzőkönyvei (továbbiakban: Európai Egyezmény) garantálnak.³ Ugyanakkor már az integráció korai időszakából is ismeretesek olyan dokumentumok, amelyekben az emberi jogok és a jogállamiság tiszteletben tartásának követelményére is történik utalás, de ezeknek a dokumentumoknak a jelentőségét nagyban csökkentette az, hogy egyrészt nem bírtak kötelező erővel, másrészt nem az integrációban részt vevő tagállamokra, hanem a későbbiekben csatlakozó jövőbeli tagokra vonatkoztak.⁴

Az 1970-es évektől kezdve a kifejezetten a közös piac megvalósítására fókuszáló szemléletet az Európai Közösség Bírósága (továbbiakban: a Bíróság) esetjoga fokról fokra megváltoztatta, kimondva, hogy az emberi jogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek, ezért azokat közösségi szinten is védeni

* KAPONYI Erzsébet professor emerita, BCE.

¹ A Római Szerződéseket 1957. március 25-én Rómában írták alá az alapító tagállamok, és 1958. január 1-jén lépett hatályba. Jelenleg (2020. december) három szerződés van hatályban: az Euratom (HL C 84., 2010.3.30), az Európai Unió Szerződés (Maastrichti és Nizzai Szerződés módosításai, HL C 83., 2010.3.30), illetve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a Római Szerződés módosítása HL C 83., 2010.3.30., Lisszaboni Szerződés).

² A tagállamok közötti mobilitás biztosítása érdekében, a Római Szerződés kimondta a férfiak és a nők egyenlő díjazásának elvét, amelynek közvetlen hatályát a Bíróság elismerte, valamint rendelkezett az Európai Szociális Alap (ESZA) létrehozásáról is. Az integráció során a gazdasági és szociális jogok fokozatosan bővültek. A jelenlegi katalógust az Unió Alapvető Jogok Chartája „Szolidaritás” fejezete tartalmazza.

³ *The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Convention on Human Rights*, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community (19 December 1961). Art. 24–29. 8. o., https://www.cvce.eu/en/obj/report_by_willi_birkelbach_on_the_political_and_institutional_aspects_of_accession_to_or_association_with_the_community_19_december_1961-en_1961-en (letöltve: 2021.03.31.).

kell.⁵ A Bíróság annak a meggyőződésének adott hangot, hogy az alapvető jogoknak a közösségi intézmények valamely jogi aktusa általi esetleges megsértésének kérdését csak a közösségi jog keretében lehet megítélni.⁶ A Bíróság úgy vélte, hogy az adott tagállam jogszabályain vagy alkotmányos rendjén alapuló különleges értékelési szempontok bevezetése csorbitaná a közösségi jog anyagi egységét és hatékonyságát, ezáltal elkerülhetetlenül megbontaná a közös piac egységét, és veszélyeztetné a Közösség kohézióját. A Bíróság emberi jogi kérdésekben alkotott véleményének a korábbi álláspontjaitól való elmozdulása részben azzal magyarázható, hogy a Bíróság az európai közösségi jogban a mai napig mérföldkönek tekinthető *Costa v ENEL* ügyben⁷ deklarálta a közösségi jog elsődlegességének az elvét: a közösségi jog tehát még a hazai alkotmányos joggal szemben is elsőbbséget élvez, és ez a tény felvetette azt a dilemmát is, hogy a szupremácia elvének következetes alkalmazása azzal a következménnyel is járhat, hogy az európai közösségi jog veszélyeztethetné az egyes tagállamok jogába foglalt alapjogokat. Erre a dilemmára válaszként, 1974-ben a karlsruhei német alkotmánybíróság (*Solange*-ügyekben hozott ítéletek),⁸ valamint az olasz alkotmánybíróság (*Frontini*-ügyben hozott ítélete)⁹ is olyan döntéseket hozott, amelyben kinyilvánították, hogy jogukban áll felülvizsgálni az európai közösségi jogi jogszabályokat annak érdekében, hogy az alkotmányos jogoknak való megfelelésüket biztosítsák. A Bíróság később több ítéletében is hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok

⁵ 29/69. *Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt* [1969], EBHT 00419. Verwaltungsgericht Stuttgart, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61969CJ0029> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ 11/70. sz. *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben, 1970. december 17-én hozott ítélet. *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECJ case 11/70., [1970] ECR 1125., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ Case 6/64., *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585, 593.

⁸ *Solange I* – *Internationale Handelsgesellschaft von Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, decision of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271 [1974] CMLR 540. A Bundesverfassungsgericht a 2 BvL 52/71. sz. *Solange I*-ügyben, 1974. május 29-én hozott ítéletében megkérdőjelezte a Közösség intézményeinek az alapjogok védelmére vonatkozó hatáskörét, és megerősítette a sajátját arra az esetre, ha a közösségi intézmények által nyújtott védelem nem érné el a nemzeti téren garantált védelem szintjét. Az ítélet nagy visszhangot keltett, és hatása azonnal érződött a közösségi ítélkezési gyakorlatban, olyannyira, hogy a 2 BvL 197/83. sz. *Solange II*-ügyben 1986. október 22-én hozott ítéletében a német alkotmánybíróság kimondta, hogy a Közösségek olyan védelmi rendszerrel rendelkeznek, amely a német Alaptörvény által létrehozott rendszerhez hasonlít, és kijelentette, hogy a jövőben tartózkodni fog a másodlagos közösségi jogi rendelkezések felülvizsgálatától, még akkor is, ha előtte a felek e rendelkezések és az alapvető jogok összeegyeztethetlenségére hivatkoznak. Ezt követően, 2016-ban megszületett a *Solange III*-ítélet is. Lásd bővebben: LANIER, E. R.: *Solange, Farewell: The Federal German Constitutional Court and the Recognition of the Court of Justice of the European Communities as Lawful Judge*. *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.*, 11. (1988) 1., <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol11/iss1/2> (letöltve: 2021.03.31.); HONG, M.: *Human Dignity and Constitutional Identity: The Solange-III: Decision of the German Constitutional Court*. *Verfassungsblog*, 2016.02.18., <https://verfassungsblog.de/human-dignity-and-constitutional-identity-the-solange-iii-decision-of-the-german-constitutional-court/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ Corte d'Appello di Torino, Sezione I civile, sentenza del 17/02/1978 10/03/1978. Amministrazione delle finanze dello Stato / Franco Renato Frontini. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:81978IT0217\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:81978IT0217(02)) (letöltve: 2021.03.31.).

azon általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.¹⁰ E jogok védelmének biztosítása során a Bíróságnak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból kell merítenie, és ezáltal a Közösségben nem engedhetők meg az ezen államok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedések. Az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, illetve amelyekhez csatlakoztak, szintén tartalmazhatnak olyan iránymutatásokat, amelyeket a közösségi jog keretében figyelembe kell venni.¹¹

A Bíróság emberi jogok védelmével kapcsolatos döntései mellett említést érdemel-nének a kötelező jogi erővel nem bíró politikai nyilatkozatok és állásfoglalások is, amelyekre területi okok miatt nem tér ki a tanulmány.¹² Mindenesetre meg kell említeni azokat, amelyek az emberi jogok közösségi szintű védelmének biztosítását célozták, nevezetesen az Európai Egyezményhez való csatlakozást, ami az Európai Közösséget az alapvető jogokkal kapcsolatos kötelezettségeivel összekapcsolhatta volna, de a Bíróság elutasító állásfoglalásai miatt a csatlakozás a mai napig sem valósult meg.¹³

Bár a tanulmány területi okok miatt nem foglalkozik azzal a kérdéskörrel, hogy az Európai Közösség milyen lépéseket tett nemzetközi kapcsolatai terén az emberi jogok tiszteletben tartása érdekében, de bizonyíthatóan már az integráció kezdeti időszakában is nagy hangsúlyt helyezett e jogok védelmére a harmadik országokkal

¹⁰ 4/73. sz. Nold-ügyben, 1974. május 14-én hozott ítélet. *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, ECJ case 4/73. [1973] ECR, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=C-4/73> (letöltve: 2021.03.31.); Judgment of the Court of 28 October 1975. *Roland Ruttil v Ministre de l'intérieur*. Reference for a preliminary ruling: Tribunal administratif de Paris – France. Public policy. Case 36-75., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61975CJ0036> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ Lásd bővebben DEFEIS, Elizabeth F.: Human Rights and the European Court of Justice: An Appraisal. *Fordham International Law Journal*, 31. (2007) 5., Article 2., <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2110&context=ilj> (letöltve: 2021.03.31.); RINCÓN-EIZAGA, Lorena: Human Rights in the European Union. Conflict between the Luxembourg and Strasbourg Courts Regarding Interpretation of Article 8 of the European Convention on Human Rights. *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int. Bogotá (Colombia)*, (2008) 11., 119–154. o., <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22648.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹² The Copenhagen Declaration on European Identity, At the Copenhagen European Summit of 14 and 15 December 1973, the Heads of State or Government of the nine Member States of the enlarged European Community affirm their determination to introduce the concept of European identity into their common foreign relations. *Bulletin of the European Communities*, (1973) 12., „Declaration on European Identity”, 118–122. o., https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹³ 1979-ben a Parlament, valamint a Bizottság is (a Bizottság 1979-ben, majd később 1990-ben és 1993-ban is) állásfoglalásában javasolta a csatlakozást. Lásd bővebben Opinion 2/94 Accession to the ECHR [1996] ECR-1759, OPINION 2/13 of the Court, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf> (letöltve: 2021.03.31.); Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Luxembourg, 2010.05.05., https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en_2010-05-21_12-10-16_272.pdf (letöltve: 2021.03.31.); KORENKA, Fisnik – DOLJ, Dren: The CJEU likes to blame loudly and to applaud quietly: the co-respondent mechanism in the light of opinion 2/13. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, First Published April 5, 2017., <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1023263X17693190> (letöltve: 2021.03.31.).

szemben kapcsolataiban (a tagjelöltekkel szemben, illetve külkapcsolatai során a kereskedelmi szakpolitikáján keresztül).¹⁴ Jóllehet a Bíróság joggyakorlata lépésről lépésre megerősítette, hogy az Európai Közösség feladata az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme, és az egyes intézmények többször is sürgették az emberi jogok közösségi szintű védelmét, egészen az 1990-es évekig nem történt meg az emberi jogok közösségi szintű előmozdításának és védelmének az elsődleges jogba való beemelése.

A Maastrichti Szerződéstől napjainkig vezető rögös út

Ha az 1990-es évekig közvetlenül még nem is került a szerződésbe az emberi jogok közösségi védelmének követelménye, a Maastrichti Szerződés aláírásával a tagállamok beleegyezésüket adták ahhoz, hogy a Közösség hatásköreit a nem gazdasági jellegű területekre is kiterjesszék és létrehozzák az európai uniós polgárság intézményét, továbbá a Szociálpolitikai Jegyzőkönyvben és Megállapodásban több szociális jog is megfogalmazásra került.¹⁵ A Maastrichti Szerződés felülvizsgálatakor felmerült, hogy nemcsak meg kell fogalmazni azokat az elveket és értékeket, amelyek meghatározzák a tagállamok együttműködését, hanem azok kikényszeríthetőségét is biztosítani kellene. Az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencia elé terjesztett ún. Westendorp-jelentés¹⁶ egy olyan új mechanizmust javasolt, amely lehetővé tette az alapvető jogok védelmét az uniós tagállamok esetében is.¹⁷ A mechanizmus sajátossága, hogy az nem korlátozódik az uniós jog által lefedett területekre, hanem feljogosítja az Uniót arra, hogy olyan területeken is fellépjen a jogállamiság védelmében, ahol a tagállamok önállóan járnak el.¹⁸ A mechanizmust a Nizzai Szerződés kiegészítette egy ún. megelőző eljárással, amit a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés is tartalmaz. Az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti megelőző mechanizmus csak abban az esetben aktiválható, ha fennáll az értékek súlyos

¹⁴ The First Lomé Convention (1976 to 1980), the Second (1981 to 1986) and the Third (1986 to 1990). Special Report No 4/88 on regional cooperation financed under the Lomé Conventions together with the Commission's replies (88/C 188/03) (Observations, pursuant to Article 206a (4), of the EEC Treaty, <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/dd10d6bf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁵ Protocol on Social Policy the High Contracting Parties, and Agreement on Social Policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, http://www.hri.org/docs/Maastricht92/mt_protocols.html (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁶ *Reflection Group's Report, Messina 2nd June 1995, Brussels 5th December 1995.*, <http://aei.pitt.edu/49155/1/B0015.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁷ F.1. cikk (1) és (2), https://www.parlament.hu/irom37/9171/alapszerzodes/xv_11997d-hu.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁸ COM(2014)158: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keret, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014D-C0158&from=HU> (letöltve: 2021.03.31.).

megsértésének „egyértelmű veszélye”, az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése szerinti szankcionáló mechanizmus pedig csak akkor, ha „valamely tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”. Míg a megelőző mechanizmus lehetővé teszi a Tanács számára, hogy minősített többséggel figyelmeztesse az érintett uniós országot, mielőtt az értékek súlyos megsértése ténylegesen bekövetkezne, addig a szankcionáló mechanizmus alkalmazása során az Európai Tanácsnak, a Parlament egyetértésével, egyhangúlag kell döntenie a jogsértés fennállásáról. Ez az a pontja az eljárásnak, ami gyakorlatilag hatástalanítja az egész mechanizmust. Ha és amennyiben valaha el is jutna egy eljárás eddig a pontig, akkor a Tanács dönthet ismét minősített többséggel arról, hogy felfüggeszti a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait; végső soron az ezen országot a Tanácsban megillető szavazati jogokat.¹⁹

Ezek a rendelkezések kétségtelenül egy új fejezetet nyitottak az Unió történetében, hiszen ezzel a mechanizmussal létrejött a tagállamoknak az Unión kívüli és belüli területeken alkalmazott elveinek az összhangja, valamint hitelesebbé vált az Uniónak az az emberi jogok melletti elkötelezettsége is. Az egy más kérdés, hogy ez a jogi mechanizmus, a szimbolikus jelentőségén túl, mennyit ér, és egyáltalán alkalmazható-e? A gyakran „nukleáris opciónak” is nevezett mechanizmus ugyan komoly szankciókat helyezett kilátásba a jogsértő tagállammal szemben, de az eddigi fejlemények tükrében inkább hasonlít egy hatástalanított robbanószerkezetre, mint egy félelmetes nukleáris fegyverre. Amint azt már több szerző is megfogalmazta, ez a mechanizmus nem alkalmas a tagállamok esetleges jogsértéseinek sem a megelőzésére, sem a szankcionálására.²⁰

A mechanizmus tehetetlenségével szembesülve a Parlament először 2012. február 16-án, majd 2013. július 3-án elfogadott álláspontjában, a magyarországi helyzetet elemezve, hangsúlyozta, hogy az európai integrációnak ebben a szakaszában meg kell erősíteni a jogállamisággal kapcsolatos fenyegetések kezelésének képességét az Unióban. Egyúttal a Parlament kérte a Bizottságot, hogy „a

¹⁹ Az EUMSZ 354. cikkének (4) bekezdése.

²⁰ FEKETE Balázs: *Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver?* <https://hpops.tk.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver> (letöltve: 2021.03.31.). „[...] Összegezve, úgy látom, a 7. cikk nem több, mint egy elméletben jól mutató eljárás, mely a jelenlegi körülmények között nem alkalmas az EU alapértékeinek megfelelő védelmére, azaz az uniós érdek hatékony érvényesítésére, alapvető politikai viták esetében.” FEKETE Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, (2016) 2., 6. Konklúzió 11. o. „[...] A fenti problémák oka minden bizonnyal az, hogy az EUSZ 7. cikke – ahogy ezt a nemzetközi jogi megoldásoknál már láttuk – jogászai formája ellenére is alapjaiban politikai eszköz.” SCHEPPELE, Kim Lane – PECH, Laurent: Is Article 7 Really the EU's "Nuclear Option"? *VerfBlog*, 2018.03.06., <https://verfassungsblog.de/is-article-7-really-the-eus-nuclear-option/> (letöltve: 2021.03.31.); COLI, Martina: Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool? *De Gruyter Open*, 10. (2018) 3., https://www.researchgate.net/publication/329419928_Article_7_TEU_From_a_Dormant_Provision_to_an_Active_Enforcement_Tool (letöltve: 2021.03.31.); PECH, Laurent: From "Nuclear Option" to Damp Squib?: A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date. *VerfBlog*, 2019.11.13., <https://verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib/> (letöltve: 2021.03.31.).

tagállamokat rendszeresen értékeljék abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és a jogállamiság követelményeinek”.²¹ A Bizottság 2014-ben egy új kezdeményezést indított el a „Jogállamiság Megerősítésére irányuló keret” című közleményével (továbbiakban: Közlemény), keresve a lehetőséget a jogállamiság hatékony és következetes védelmének biztosítására, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása rendszerszintű fenyegetés esetén is biztosítva legyen.²² Ebben a Közleményében a Bizottság kifejtette, hogy

A jogállamiság elve fokozatosan a modern alkotmányjognak és a nemzetközi szervezeteknek (ideértve az Egyesült Nemzeteket és az Európa Tanácsot) a közhatalom gyakorlásának szabályozására irányuló domináns szervezeti mintájává vált. A jogállamiság biztosítja, hogy valamennyi közhatalmi aktus törvényes korlátok között, a demokrácia és az alapvető jogok értékeinek megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett valósuljon meg.

Javaslatában a Bizottság leszögezte, hogy a jogállamisági keretrendszer nem alternatívája a 7. cikk szerinti eljárásnak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azt, ami azt is jelenti, hogy alkalmazhatósága csak önkéntes alapon, az érintett tagállam közreműködésével lehetséges. A Bizottság értelmezése szerint a jogállamisági keretrendszer egy joghézag megszüntetését jelenti, anélkül, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét helyzeteket az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárások segítségével kezelje. Hangsúlyozták, hogy a Bizottság vizsgálódásai során messzemenőig az objektivitásra törekszik, és adott esetekben tanácsot kérhet az Európai Tanácstól és/vagy a Velencei Bizottságtól, amikor egy ügy e szervezetek mérlegelésének és elemzésének is tárgyát képezi.²³ Az eljárás lényege a konstruktív párbeszéd, amelynek eredménytelensége esetén sem tehet mást a Bizottság, mint hogy a „jogállamiságra vonatkozó ajánlást” bocsát ki az érintett tagállamnak. Ez eleve nem tűnik egy hatékony eszköznek, hiszen, ha az érintett tagállam nem tanúsít konstruktív magatartást a párbeszéd alatt, nem valószínű, hogy majd figyelembe veszi az ajánlásokat. Ilyen eljárás eddig csak egyszer került alkalmazásra, amikor a Bizottság 2016 januárjában párbeszédet kezdett Lengyelországgal, amely 2017. decemberig tartott, és amelynek során a Bizottság részletesen felsorolta és megindokolta kifogásait: ezeket a lengyel kormány következetesen

²¹ European Parliament resolution of 3 July 2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do> (letöltve: 2021.03.31.).

²² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret (COM/2014/0158 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0158&rid=9> (letöltve: 2021.03.31.).

²³ Uo. A Bizottság Közleménye, 4.2. A keret három szakaszból álló eljárás.

figyelmén kívül hagyta.²⁴ A strukturált párbeszéd teljes kudarca miatt az Unió történetében első alkalommal, 2017. decemberében, a Bizottság Lengyelországgal szemben aktiválta az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdése szerinti megelőző eljárását (*pre-emptive phase*).²⁵ Nem sokkal később, 2018-ban a Parlament Magyarországgal kapcsolatban tett javaslatot ugyanezen eljárás megindítására, mindkét eljárás azóta is vontatottan halad.²⁶ 2019. április 3-i közleményében a Bizottság áttekintést nyújtott azokról az eszközökről, amelyek jelenleg rendelkezésre állnak az Unión belüli jogállamiság előtt álló kihívások kezeléséhez, és széles körű vitát kezdeményezett arról, hogy miként lehet megerősíteni ezt az eszköztárat.²⁷ A Bizottság 2019 júliusában „Az Unión belüli jogállamiság megerősítése Intézkedési terv” (továbbiakban: Intézkedési terv) elfogadásával ismét kísérletet tett, hogy egy újabb lépést tegyen a jogállamiság védelmében, elindítva az ún. jogállamisági felülvizsgálati ciklust, amely lényegében az intézményközi párbeszéd alapját képező, a jogállamisággal kapcsolatos tagállami helyzetet nyomon követő éves jogállamisági jelentésből áll.²⁸ A Bizottság megállapította, hogy

Habár elvben úgy tekintjük, hogy az összes tagállam mindenkor tiszteletben tartja a jogállamiságot, azok a jogállamiságot érintő kihívások, amelyek egyes tagállamokban az utóbbi időben jelentkeztek megmutatták, hogy ezt nem lehet magától értetődőnek venni.

²⁴ A Bizottság (EU) 2016/1374 Ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról. A Bizottság 31 pontban sorolta fel, hogy milyen aggályok merültek fel, és azokra milyen válaszokat kapott. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.); A Bizottság (EU) 2017/146 Ajánlása (2016. december 21.) a lengyelországi jogállamiságról a Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlásának kiegészítésére. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.); A Bizottság (EU) 2017/1520 Ajánlása (2017. július 26.) a lengyelországi jogállamiságról, valamint az (EU) 2016/1374 és az (EU) 2017/146 ajánlás kiegészítéséről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555064402661&uri=CELEX%3A32017H1520> (letöltve: 2021.03.31.); Commission Recommendation (EU) 2018/103 of 20 December 2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Recommendations (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520; C/2017/9050, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1555061792039&uri=CELEX%3A32018H0103> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat a lengyelországi jogállamiságról, a Tanács határozata a jogállamiság Lengyel Köztársaság általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapításáról. Brüsszel, 2017.12.20. COM(2017)835 final, 2017/0360(NLE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ EUROPEAN PARLIAMENT: *Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act*, Press release, 12 Sept 2018., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak – Az Unión belüli jogállamiság további erősítése – Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések [COM(2019)163 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az Unión belüli jogállamiság megerősítése Intézkedési terv, COM(2019)343 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0343&from=HU> (letöltve: 2021.03.31.).

Az ilyen kihívások aggodalmat váltottak ki azzal kapcsolatban, hogy az Unió képes-e kezelni az ilyen helyzeteket.

Konkrét példákat is tartalmaz a dokumentum, például a bírósági eljárás függetlensége, az alkotmánybíróságok meggyengítése, a végrehajtási rendeletek alkalmazásának térnyerése vagy egy hatalmi ág egy másik ellen intézett ismételt támadásai.

Szélesebb összefüggésekben a magas szinten elkövetett korrupció és a hivatali visszaélés olyan helyzetekkel párosul, amelyekben a politikai hatalom igyekszik felülírni a jogállamiságot. Eközben a pluralizmus csökkentésére irányuló törekvések, valamint az alapvető jogvédelmi szervek – például a civil társadalom és a független média – gyengítésére irányuló kísérletek a jogállamiságot érő fenyegetésekre utaló figyelmeztető jelek.

Az Intézkedési terv egyértelműen megfogalmazza, hogy a jogállamiság fenntartása valamennyi uniós intézmény és tagállam közös felelőssége, de a jogállamiság nemzeti szinten való biztosítása elsősorban az egyes tagállamok felelőssége.

Nem túlzás azt állítani, hogy az évek óta húzódó jogállamisági eljárások eddig semmilyen érdemi eredményt nem hoztak, hacsak a Bizottság által alapvető jogokat érintő ügyekben indított kötelezettségsértési eljárásokat, és az azokat lezáró uniós bírósági döntéseket nem vesszük figyelembe.²⁹ Jelenleg a kötelezettségsértési eljárás az egyetlen olyan eszköz a Bizottság kezében, amellyel a vitatott jogsértéseket, amennyiben azok egyidejűleg az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkoznak, a Bíróság elé viheti; a Bíróság ítéletének végrehajtása pedig azonnali kötelezettséget jelent az érintett tagállam számára. Ha a tagállam nem hajtja végre a kötelezettség-szegést megállapító ítéletben foglaltakat, a Bíróság kényszerítő bírság és/vagy átalányösszeg megfizetésére kötelezheti a tagállamot. Ezek az eljárások azonban több

²⁹ A C-808/18. sz. ügyben hozott ítélet *Bizottság kontra Magyarország*: Magyarország nem teljesítette a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárásokkal és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kiutasításával kapcsolatos uniós jogi kötelezettségeit (Bíróság 161/20. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. december 17.); A C-66/18. sz. ügyben hozott ítélet *Bizottság kontra Magyarország*: A Magyarország által bevezetett azon feltételek, amelyek lehetővé teszik a külföldi felsőoktatási intézmények tevékenységének Magyarország területén való gyakorlását, az uniós joggal összeegyeztethetetlenek (Bíróság 125/20. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. október 6.); A C-78/18. sz. ügyben hozott ítélet *Bizottság kontra Magyarország*: a civil szervezetek Magyarországon kívül letelepedett személyek általi finanszírozására vonatkozóan a tagállam által előírt korlátozások nem egyeztethetők össze az uniós joggal (Bíróság 73/20. sz. Sajtóközlemény Luxembourg, 2020. június 18.); A C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság* (Bíróság 40/20. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. április 2.); A C-558/18. és C-563/18. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet *Miasto Łowicz és Prokurator Generalny*: A Bíróság elfogadhatatlannak nyilvánít két, a bírakkal szemben alkalmazott fegyelmi eljárási rendszer létrehozásáról szóló, 2017. évi lengyel intézkedésekre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet (Bíróság 35/20. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. március 26.). A C-619/18. sz. ügyben hozott ítélet *Bizottság kontra Lengyelország*: a legfelsőbb bíróság bírúinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozás rendelkezési ellentétesek az uniós joggal (Bíróság 81/19. sz. Sajtóközlemény, Luxembourg, 2019. június 24.).

évig is elhúzódhatnak, és ha az érintett tagállam nem teszi meg a megfelelő lépéseket a jogsértő helyzet orvoslására, még jelentős idő telhet el az ítélet végrehajtásáig. Például a C-78/18. sz. *Európai Bizottság kontra Magyarország* ügyben, 2020. június 18-án kihirdetett ítéletében Bíróság helyt adott az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek, és deklarálta, hogy az átláthatóságról szóló törvény Magyarország által hivatkozott általános érdekű célkitűzések egyikével sem igazolható, ezért Magyarország nem tett eleget az EUMSZ 63. cikk alapján fennálló kötelezettségeinek. Ennek ellenére e tanulmány leadásáig a kifogásolt jogszabályok módosítására sem került sor.³⁰ Ilyen esetekben, a Bizottság egy újabb eljárással az ítélet végrehajtását kikényszerítheti, de az évek óta fennálló jogsértő állapot ettől még a következő jogerős ítéletig – esetleg visszafordíthatatlan károkat okozva – fennmarad.

Az eddigi jogállamisági eljárások egyértelműen azt mutatják, hogy hiába tesz erőfeszítéseket a Bizottság, ha egyrészt maga az eljárás eleve nem alkalmas a felmerült problémák kezelésére, másrészt a Tanács elnökségről elnökségre halogatja az érdemi lépések megtételét.³¹ A soros elnökségek folyamatos működését biztosító trió-programok ugyan szinte kivétel nélkül utaltak a jogállamiságra, az emberi jogok és demokrácia tiszteletben tartásának a követelményére, de nem minden soros elnökséget adó ország foglalkozott érdemben a kérdéskörrel.³² A jogállamisági eljárásokban, az ismételt meghallgatásoktól eltekintve, érdemi előrelépés nem történt, és a Parlament állásfoglalásai szerint a helyzet nem, hogy javult, hanem inkább romlott is.³³

A helyzet megváltoztatása érdekében a Bizottság erőfeszítéseket tesz, hogy az Unió Alapjogi Chartájának (továbbiakban: a Charta) alkalmazását megerősítse. A Charta elfogadásával ugyanis az Unió egy sajátos ellenőrző mechanizmust hozott

³⁰ A Bíróság (nagytanács) 2020. június 18-i ítélete – *Európai Bizottság kontra Magyarország* (C-78/18. sz. ügy), <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid> (letöltve: 2021.03.31.).

³¹ NIKLEWICZ, Konrad: Safeguarding the Rule of Law within the EU: Lessons from the Polish Experience, *European View*, 17. (2016) 2., <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1007/s12290-017-0452-8> (letöltve: 2021.03.31.); MICHELOT, Martine: The "Article 7" Proceedings against Poland and Hungary: What Concrete Effects? *Blog*, 2019.05.06., https://institutdelors.eu/en/publications/_ _trashed/ (letöltve: 2021.03.31.); ARGYROPOULOU, Venetia: Enforcing the Rule of Law in the European Union, Quo Vadis EU? *Harvard Human Rights Journal*, (2019) 11., <https://harvardhrj.com/2019/11/enforcing-the-rule-of-law-in-the-european-union-quo-vadis-eu> (letöltve: 2021.03.31.).

³² Kivételnek tekinthető a 2019-es finn soros elnökség, amely egyik prioritásként kezelte a jogállamisági dossziék folytatását. <https://eu2019.fi/en/presidency/summary> (letöltve: 2021.03.31.).

³³ Magyar- és Lengyelország: a Parlament felméri, mire jutottak eddig a 7. cikk szerinti eljárások. *Ple-náris hírlével*, 2020. január 13–16., Strasbourg, <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/agenda/briefing/2020-01-13/3/magyar-es-lengyelorszag-mire-jutottak-eddig-a-7-cikk-szerinti-eljarasok> (letöltve: 2021.03.31.); *Rule of law in Poland and Hungary has worsened*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened> (letöltve: 2021.03.31.); <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200716IPR83505/rule-of-law-in-poland-overwhelming-evidence-of-breaches> (letöltve: 2021.03.31.); Motion for a Resolution to wind up the debate on the statements by the Council and the Commission pursuant to Rule 132(2) of the Rules of Procedure on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0032_EN.html (letöltve: 2021.03.31.).

létre, lehetővé téve az uniós jognak a Bíróság általi előzetes és önálló bírósági felülvizsgálatát, annak ellenőrzését, hogy az európai intézmények betartják-e az alapvető emberi jogokat és jogállamisági normákat.³⁴ A Chartának, összhangban az EUSZ 6. cikke (1) bekezdésével, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta közvetlen hatálya van, és ezáltal kötelező erejű elsődleges jogforrássá is vált. A Charta hatálya elsősorban az uniós intézményekre és szervekre terjed ki, illetve bizonyos esetekben a tagállamokra is, amikor azok az uniós jogot alkalmazzák.³⁵ A Bizottság 2020. december 2-án tette közzé a Charta Unión belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégiáját (továbbiakban: Stratégia), amely azt a kérdést igyekszik megválaszolni, hogy hogyan lehetne hatékonyabban alkalmazni a Chartát mindenki javára.³⁶ A dokumentum hangsúlyozza, hogy az uniós alapjogok és értékek megőrzése közös felelősség, és együttes erőfeszítést igényel minden érintett alábbi fél részéről, így az uniós intézményektől, szervektől és ügynökségektől, a nemzeti és helyi hatóságoktól, valamint az alapjogok terén tevékenykedő civil társadalmi szervezetektől. A Stratégia négy pillérré épül, és az elkövetkező tíz évre nézve kijelöli a Charta végrehajtásának irányvonalát. Elsőként a Charta hatékony tagállami alkalmazását említi a Stratégia, tekintettel arra, hogy a Charta kötelező erejű a tagállamokra nézve is, amikor azok uniós jogot alkalmaznak. A Bizottság célja az, hogy a tagállamokkal szorosan együttműködve, és párbeszéd útján támogassa az uniós jog hatékony, a Chartával maradéktalanul összhangban álló végrehajtását. A második pillére a Stratégiának a civil társadalom szerepének erősítése, melynek során a Bizottság figyelemmel kíséri a civil társadalmi tevékenységeket érintő, az uniós joggal ellentétes nemzeti intézkedéseket, és fel is kíván lépni azokkal szemben.³⁷ A „harmadik pillér” a Charta mint az uniós intézmények „iránytűje”, amelynek értelmében, az uniós intézményeknek valamennyi tevékenységük során tiszteletben kell tartaniuk a Chartát. „Az emberek tudatosságának növelése”, különösen a fiataloké, ez a Stratégia negyedik pillére. A Stratégiával összhangban a Bizottság 2021-től éves jelentést fog majd készíteni, amelyben egy-egy kiválasztott tematikus területen veszi górcső alá a Charta tagállami alkalmazását. A Stratégia röviden érinti az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való

³⁴ 2012/C 326/02, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ 51. cikk Alkalmazási kör

„(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. [...] 26.10.2012. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C326/391.

³⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, az Alapjogi Charta EU-n belüli alkalmazásának megerősítésére irányuló stratégia, Brüsszel, 2020.12.2. COM(2020) 711 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Ensuring justice in the EU – a European judicial training strategy for 2021–2024, Brussels, 2.12.2020 COM(2020) 713 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2_en_act_part1_v4_0.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

csatlakozását is az Uniónak, amit a Bizottság továbbra is prioritásként kezel a két alapjogi keret közötti kapcsolat további elmélyítését és azok hatékony gyakorlati alkalmazását, mivel meggyőződése, hogy ha az Unió valóban meg kívánja erősíteni az alapjogokat, akkor nyitottnak kell lennie a külső ellenőrzésre.³⁸

Záró gondolatok az uniós költségvetés védelméről az ún. jogállamisági fék kapcsán

Az, az ötlet, miszerint a jogállamisági kritériumok, köztük az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét az Uniónak össze kellene kötni az uniós költségvetéssel, az uniós források kifizetésével, nem újkeletű. A jelenlegi, a 2021 és 2027 közötti időszakra szóló hosszú távú uniós költségvetés (továbbiakban: MFF) első tervezetének 2008. májusi bemutatásakor, már szerepelt a bizottsági javaslatban az a rendelettervezet, amely megteremtheti a kötelező jogi alapját egy jogállamisági feltételrendszernek (*conditionality mechanism*).³⁹ Az Unió hosszú távú költségvetésére és a helyreállítási csomagjára vonatkozó új javaslatát, az ún. tárgyalási keretdokumentumot (a továbbiakban: Javaslat) 2020 júliusában a német elnökség véglegesítette. Az Európai Tanács elnöke, Charles Michel, kulcsfontosságú lépésnek nevezte a jogállamiság és az európai értékek kérdését, azt, hogy a jogállamiság szilárdan beépüljön az európai projektbe, és szoros kapcsolat jöjjön létre a finanszírozás, valamint a kormányzás és a jogállamiság tiszteletben tartása között.⁴⁰ A Javaslat az uniós költségvetés hatékony és eredményes végrehajtása érdekében egy új rendeletben szabályozott költségvetési feltételrendszert is tartalmazott, amely a jogállamisággal kapcsolatos hiányosságok esetén lehetővé teszi a Bizottságnak, hogy korrekciós intézkedéseket javasoljon. A Bizottság csak javaslattevő ebben az eljárásban is, a döntés a minősített többséggel eljáró Tanácsé. Erről 2020. november 5-én politikai megállapodás is született a Parlament és a Tanács között.⁴¹ E szerint, a rendelet nem érinti az ún. 7. cikk szerinti eljárást, és kiemelt

³⁸ Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Luxembourg, 2010.05.05., https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en_2010-05-21_12-10-16_272.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³⁹ ARTHUIS, Jean: Multi-annual Financial Framework 2021–2027: democratic illusion, do we stop or carry on? *European issues*, (2020) 551., <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-551-en.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁰ Op-Ed: "The July 2020 Special European Council, the EU budget(s) and the rule of law: Reading the European Council Conclusions in their legal and policy context" by John Morijn, <https://eulawlive.com/op-ed-the-july-2020-special-european-council-the-eu-budgets-and-the-rule-of-law-reading-the-european-council-conclusions-in-their-legal-and-policy-context-by-john-morijn/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴¹ 5th November 2020, Analysis: "Rule of law conditionality for the EU budget: agreement is there" by Aleksejs Dimitrovs, <https://eulawlive.com/analysis-rule-of-law-conditionality-for-the-eu-budget-agreement-is-there-by-aleksejs-dimitrovs/> (letöltve: 2021.03.31.).

figyelmet fordítanak az intézmények a dezinformáció elleni küzdelemre és a médiapluralizmus előmozdítására.⁴² 2020. november 25-én Orbán Viktor magyar és Mateusz Morawiecki lengyel kormányfő úgy vélték, hogy a rendeletbe foglalt jogállamisági mechanizmusra nem adtak felhatalmazást a 2020. júliusi EU-csúcson, hanem csak az uniós költségvetés védelmével összefüggő mechanizmus kidolgozását engedélyezték. Az érvelésük szerint az uniós alapszerződésben már le van fektetve egy jogállamisági mechanizmus, azzal párhuzamos rendszer nem hozható létre az uniós alapszerződés módosítása nélkül, azt viszont csak egyhangúsággal lehet módosítani.⁴³ Világossá tették, hogy ha az ő megoldásukat nem fogadják el a tagállamok, akkor ténylegesen megvétózzák (*the unanimity rule*) a 2021–2027-es uniós költségvetést és helyreállítási alapot. A német soros EU-elnökség a vétó feloldása érdekében ún. „garanciális elemek” elfogadását javasolta az Európai Tanácsnak. Több tagállam, elsősorban Hollandia, a Parlament álláspontjától és a Tanács jogi szolgálatának állásfoglalásától tette függővé a beleegyezését.⁴⁴ Az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetéseiben foglalt alku több ponton is árnyalta a költségvetéshez kapcsolódó, a jogállamiság tiszteletben tartását megfogalmazó rendelet alkalmazását.⁴⁵ Ennek lényege az volt, hogy a Bizottság addig nem fog eljárást kezdeményezni egyetlen tagállammal szemben sem, amíg a Bíróság nem hoz döntést a mechanizmus uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.⁴⁶ A kompromisszum azt is előre vetítette, hogy a Bizottság által javasolt szankciókat majd az állam- és kormányfők elé terjesztik, valamint jogállamisági mechanizmus elindításához nem elég pusztán a megállapítás, hogy egy tagországban sérültek a demokratikus alapelvek. Igaz, a helyzetet árnyalta Ursula von der Leyen, a Bizottság elnökének parlamenti beszéde, miszerint az Európai Tanács 2020. december 10–11-i következtetései semmit sem változtatnak a mechanizmus alkalmazásán, továbbá megerősítette, hogy bármilyen intézkedésre csak az Európai Bíróság ítélete után kerülhet sor. A parlamenti vita során egyértelművé vált, hogy a képviselők többsége kész az

⁴² <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/07/10/president-charles-michel-presents-his-proposal-for-the-mff-and-the-recovery-package/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴³ Orbán Viktor miniszterelnök nyilatkozata: Hazafias kötelességünk a magyarok érdekeit sértő javaslat elleni vétó. „Tévedés, ha bárki azt hiszi, ez pénzügyi kérdés. [...] A jogállamisággal, vagy a joguralommal összefüggő jogszabályok megalkotása a válságkezeléshez nem szükséges. [...] A jogállamisági kritérium egy furkósbot, amelyet eszközként használhatnak a nagyobb államok a többiekkel szemben.” <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/news/hazafias-koetelesseguenk-a-magyarok-erdekeit-serto-javaslat-elleni-veto> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁴ 11th December 2020, General Development, European Council Conclusions on how rule of law conditionality linked to the EU budget should be applied, <https://eulawlive.com/european-council-conclusions-on-how-rule-of-law-conditionality-linked-to-the-eu-budget-should-be-applied/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁵ European Council conclusions, 10–11 December 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/european-council-conclusions-10-11-december-2020/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁶ A tagállamoknak (ilyen szándékot csak magyar és a lengyel kormány jelzett) a jogszabály elfogadása után még több mint két hónap áll a rendelkezésére, hogy keresetet nyújtsanak be az Bírósághoz a jogszabály megsemmisítését kérve. A Bizottságot az esetleges megsemmisítési eljárás nem fogja megakadályozni abban, hogy szükség esetén visszamenőlegesen alkalmazza a rendeletet.

MFF és a hozzá kapcsolódó rendelet elfogadására, a már egyszer véglegesített szöveget nem kívánják újra megvitatni.⁴⁷ Egy, a vita alapjául szolgáló négypárti parlamenti állásfoglalás egyértelművé tette, hogy az EUSZ 15(1) cikkével összhangban, az Európai Tanács nem gyakorolhat törvényhozói funkciókat, ezért az általa elfogadott bármilyen politikai nyilatkozat nem szolgálhat jogszabály értelmezésére, miután arra egyedül a Bíróságnak van hatásköre.⁴⁸ Amennyiben egy tagállam keresetet nyújt be a Bírósághoz a rendelet semmissé nyilvánítása érdekében, akkor a Parlament sürgősségi eljárást fog kérni a Bíróságtól, a rendelet érvényessége mellett fog érvelni, továbbá elvárja, hogy ebben az esetben a Bizottság a Parlament álláspontját támogassa.

Miután az Európai Parlament 2020. december 16-án jelezte egyetértését,⁴⁹ a Tanács elfogadta az EU 2020–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló rendeletét, az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelettel együtt.⁵⁰ Ez a rendelet a EUSZ 322. cikke (1) bekezdésének a) pontján alapul, és szorosan kapcsolódik az EUSZ 2. cikkében rögzített értékek védelméhez. A rendeletet, összhangban az Európai Tanács a 2020. július 21-i következtetéseivel, az Unió 25 tagállama minősített többséggel elfogadta, megteremtve a lehetőséget arra, hogy az Unió pénzügyi érdekeit a szerződésekben foglalt általános elvekkel, különösen az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban is meg lehessen védeni, azaz, a rendelet összekapcsolta az Unió pénzügyi érdekei védelmének szükségességét a jogállamiság tiszteletben tartásának fontosságával. A rendelet hangsúlyozza, hogy

Bár az uniós értékek nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen az Unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – például a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez. A jogállamiság tiszteletben tartása elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával. Sem a demokrácia, sem az alapvető jogok tiszteletben tartása nem képzelhető el a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül, és fordítva (6).⁵¹

⁴⁷ Parliament approves the “rule of law conditionality” for access to EU funds, 16-12-2020. The co-rapporteur Petri Sarvamaa (EPP-FI). “We made it. It’s the law now. No one-sided declaration can change this fact. The conditionality regime will enable us to scrutinise dubious plans to apply EU funds against the EU’s values [...]” <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93622/parliament-approves-the-rule-of-law-conditionality-for-access-to-eu-funds> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁸ Európai Néppárt, Szocialisták és Demokraták, Liberálisok és Európai Zöldek javaslata. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0428_EN.html (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁹ Wednesday, 16 December 2020, Brussels, Final edition, Regulation on the protection of the Union’s budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in Member States. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0356_EN.html (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁰ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 (2020. december 16.) rendelete, *Európai Unió Hivatalos Lap* 63. évfolyam, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=HU> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵¹ „Amikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, ideértve az (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet (10) alapján létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által

A bevezető részében többek között azt is hangsúlyozza a rendelet, hogy „[...] Ezért egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között” (13).⁵² A rendelet 2. cikke választ ad arra a sokszor felmerülő kifogásra is, hogy nem lehet pontosan meghatározni a jogállamiság fogalmát, miután definiálja azt:

„jogállamiság”: az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték. A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni [...].

A rendelet pontosan felsorolja, hogy melyek a jogállamiság elve megsértésének esetei és a megfelelő intézkedések elfogadásának a feltételei, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek vagy magatartások stb. (3–4. cikkek), továbbá melyek az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések, amelyek közül egy vagy több is elfogadható (5. cikk).⁵³ A rendelet a szankciók alkalmazásánál figyelembe veszi az arányosság elvének érvényesülését, különösen a helyzet súlyosságát, a releváns magatartás kezdete óta eltelt időt, a magatartás fennállásának időtartamát és ismételt előfordulását, a szándékot, az érintett tagállamnak a jogállamiság elvei megsértésének megszüntetésében való együttműködésének mértékét, valamint ezen elvek megsértésének az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásait. Magát a lefolytatandó eljárást a rendelet 6. cikke tartalmazza, amely hasonlóan a többi bizottsági eljáráshoz, strukturált párbeszéddel indul, és csak annak eredménytelensége esetén követnek a többi lépések.⁵⁴ Fontos kiemelni, hogy a Tanács minősített többséggel módosíthatja a Bizottság javaslatát, és egy

biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített forrásokat is, a jogállamiság tiszteletben tartása – az általuk alkalmazott végrehajtási módszertől függetlenül – alapvető előfeltétele az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 317. cikkében foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek.”

⁵² Uo.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről OJ L 433I, 22.12.2020, 1–10. o., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=HU> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁴ Uo. (23).

végrehajtási határozat útján elfogadhatja a módosított szöveget. Alapvető fontosságú, hogy a jogállamiság elveinek megsértése esetén az intézkedések elfogadásakor a végső címzettek és kedvezményezettek jogos érdekei megfelelő védelemben részesüljenek, ezért az intézkedések elfogadásakor a Bizottságnak figyelembe kell vennie annak e csoportokra gyakorolt potenciális hatásait is.

A rendelet elfogadását követően, már csak az a kérdés, hogyan fogják majd azt alkalmazni?

Az a tény, hogy az Európai Unió nem csak egy gazdasági szervezet, hanem értékközösség is,⁵⁵ ettől függetlenül vitákat fog generálni a jövőben is, kérdés csak az, hogyan lesznek áthidalhatók a jelenlegi törésvonalak, lesz-e elegendő politikai akarat a közös értékek megvédéséhez? Az, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet változatlan tartalommal hatályba lépett, óvatos bizakodásra ad okot, remélve, hogy annak alkalmazására nem, vagy csak igen kivételesen kerül majd sor.

⁵⁵ "After all, the European Union is not only an economic body, it is also a community of values in which respect for democracy, fundamental rights and the rule of law is essential. Any erosion of this respect jeopardises the legal, political and economic foundations of the Union and hence the mutual trust that is required for cooperation." Dutch government assessment of the European Commission's 2020 Rule of Law Report. <https://www.government.nl/documents/parliamentary-documents/2020/12/08/dutch-government-assessment-ec-2020-rule-of-law-report> (letöltve: 2021.03.31.).

KARDOS Gábor*

A nyelvi jogok elméleti kérdései és a nemzetközi védelem problémái

I. Nyelv és identitás

A nyelv eszköze az objektív világ megnevezésének, az emberi kommunikációnak, de a társadalmi dominanciának is.¹ A nyelv az identitás létrehozására és kifejezésére szolgál, megkülönbözteti az azt használókat másoktól. Azaz a kulturális különbségek és az identitás jelölőjeként működik, amely utóbbi a társadalmi interakciókban konstruálódik.² A nyelv, akár egy boríték, védi a sérülékeny emberi létezést, ahogyan a normákból és szokásokból emelt fal védi a civilizált emberiséget.³ „A nyelv hatalmas kifejezése egy nép lelkének.”⁴ „Egy haza van, a nyelv. Minden más szükség vagy fogalom.”⁵ Egy kanadai bírósági döntés arra is rámutat, a nyelv hidalja át az egyén elszigeteltségét a társadalomban, és a nyelvi jogok döntő szerepet játszanak az emberi létezésben, fejlődésben és méltóságban.⁶

Elmondható tehát, hogy a nyelv egyik legfontosabb kifejezése, jelzője egy közösség identitásának – a nyelv egyik funkciója a társadalmi kohézió és szolidaritás szolgálata – és szimbolikus otthona az emberi közösségeknek, különösen a nyelvi kisebbségeknek, ha az állam, amelyben élnek a gyakorlatban, nem bizonyul valódi hazának a számukra.

A nyelvnek további funkciója az emberi létezés égi másának megteremtése, azaz a művészi kifejezés:

És még nem is említettem a nyelvet, e külön is legtalányosabb csodát, ezt a megannyi sikeres megduplázási kísérletét a látott, sejtett, álmodott világnak, s a minden egyes

* KARDOS Gábor egyetemi tanár, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ BOURDIEU, Pierre: *Language and Symbolic Power*. Cambridge, 1991. 165. o.

² Lásd erre részletesen ZENKER, Rudolf: *Language and Identity*. In CALLAN, Hilary (ed.): *The International Encyclopedia of Anthropology*. New York, 2018. 1–2. o.

³ ELIAS, Norbert: *A civilizáció folyamata*. (Ford.: Berényi Gábor.) Budapest, 1987. 78. o.

⁴ KOSZTOLÁNYI Dezsőt idézi SZILI Katalin: *Kosztolányi a nyelvről* (Kosztolányi nyelvszemléletének kéréséhez). *Magyar Nyelvőr*, 133. (1999) 1., 19. o.

⁵ MÁRAI Sándor: *Európa elrablása*. Budapest, 2008. 99. o.

⁶ *Re Manitoba Language Rights*, (Canada) ISCR 721, 744. o.

nyelv rendszerében – a látszólag legkezdetlegesebben is – benne rejlő sajátos elvű világszemléletet, filozófiát. S a szellemnek mindazt a receptív, fürkésző, leltározó, megőrző, intuitív alkalmazkodó készségét sem említettem, amely minden egyes nyelvnek beláthatatlan perspektívát biztosít a pontos kifejezés és az ennél még ezerszer pontosabb költői fantázia szolgálatára.⁷

A nyomtatott nyelvek hozták létre a nemzeti tudat alapjait. A papír és a nyomtatás segítségével a nyelv eltérő változatait beszélők is megértették egymást. E mellett a nyomtatás rögzítette a nyelv egy állandó formáját, a változás üteme csökkent, az elődök gondolatai érthető formában váltak hozzáférhetővé. Egyes nyelvjáráások pedig a nyomtatás segítségével váltak a modern nyelv alapjává.⁸

A többségtől eltérő nyelv és az azon alapuló kultúra nem csupán az elkülönült identitással egyelényegű, de *megjeleníti* az azt használó közösséget.

A település és a földrajzi nevek használata a kisebbség nyelvén nyilvánvaló kifejezései a közösség autentikus létének az adott fizikai térben. Az autentikus létezés bizonyítékai pedig aláássák a többségi politikai mítoszokat, amelyek az elsőbbséget és felsőbbiséget igyekeznek sulykolni. Az ilyen mítoszok célja az autentikus lét leszűkítése a többségi nemzetre.

A szűkkeblű és agresszív nemzetállami nyelvi homogenizálás eredményeként a kisebbségi nyelvek elveszítik közéleti jellegüket. Ez oda vezet, hogy az együtt élő nyelvek közül a többségi a modernitást fogja képviselni, a kisebbségiek pedig a lemaradást jelenítik meg, és ebben a helyzetben az utóbbiaknak hosszú távon nincs sok esélye a fennmaradásra.⁹ Azaz, a modernizáció és a társadalmi felemelkedés¹⁰ csupán a többségi nyelven lehetséges, és szükségképpen összekapcsolódik az asszimilációval. E mellett a kisebbségi nyelvek láthatatlanná válnak, mivel csupán a magánéletben használják őket.

A nyelvi szuverenitás az állami szuverenitás attribútumaként jelenik meg. *Cuius regio, eius lingua* – akié a terület, aki a közhatalom birtokosa, azé a nyelv.¹¹ (Különösen így van ez a jakobinus¹² és kemali¹³ állameszme értelmében.) E mellett, az államiság és

⁷ HUBAY Miklós: *Végtelen napjaim*. Budapest, 1996. 294.o.

⁸ ANDERSON, Benedict: *Elképzelt közösségek. Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről*. (Ford.: Sonkoly Gábor.) Budapest, 2006. 49–50. o.

⁹ DÍAZ LÓPEZ, César E.: The Politicization of Galician Cleavages. In ROKKAN, Stein – URWIN, Derek W. (eds): *The Politics of Territorial Identity*. London, 1982. 393. o.

¹⁰ „Így sohasem viszed semmire!” – teremtette le az unokáját a nagymama, ha a helyi nyelven és nem franciául szólt meg André Champson író a családjában. JOUTARD, Philippe: Kiszélesedik a tudás, átalakul a kultúra. In Duby, Georges (szerk.): *Franciaország története II. Az új idők 1852-től napjainkig*. Budapest, 2007. 193. o.

¹¹ BALÁZS Géza: A nyelvi szuverenitás. A nemzeti nyelvek és kultúrák változó helyzete az önrendelkezés és az identitás összefüggésében. *Magyar Tudomány*, 182. (2013) 3., 453. o.

¹² NAGY Noémi: Western European perspectives towards language minorities and linguistic rights – then and now. *Giornale di Storia Costituzionale / Journal of Constitutional History*, 30. (2015) 2., 133–134. o.

¹³ Lásd erre ORUN, Baskin: National sovereignty concept: Turkey and its internal minorities. *CEMOTI*, (2003) 36.

a szuverenitás új nyelveket hoz létre, a közelmúltban így született meg például a boszniai vagy a montenegrói nyelv. Elmondható, hogy a nyelvek száma megsokszorozódik, ha az államok száma nő, de fordítva ez nem igaz.¹⁴

Az előbbiek fényében a közhatalomban való részvétel is a nyelvi asszimiláció függvényévé válik. Az állami nyelvpolitika fontos színterei az oktatás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területe „mivel az ezekhez való *nyelvi* hozzáférés szabályozásán keresztül tudja az állam a *hatalomhoz* való hozzáférést befolyásolni, azaz bizonyos nyelvi csoportok – a nyelvi többség – hegemon pozícióját fenntartani”.¹⁵ Az államnak ez a beavatkozása a hivatalos nyelvként el nem ismert kisebbségi nyelvek esetén elvezethet annak a folyamatnak megerősítéséhez, amelynek eredményeként azok másodlagos jellegűvé válnak. Ami viszont a kisebbségi nyelvi identitás feladását segíti elő, a nyelvi önazonosság megtartásával szemben.¹⁶

A kisebbségektől elveszik a kommunikáció lehetőségét. Elveszik a nyelvét. Minden homogenizációs hisztériának az egyik alaptétele, hogy a kisebbség ne tudjon beszélni, némuljon el. Némuljon el a nyelv tekintetében és némuljon el annak a jognak a tekintetében, hogy ő határozza meg a módot, ahogy megnyilvánul.¹⁷

A nyelvhasználat az emberrel veleszületett képesség, és a kommunikáció legfőbb eszköze, mindez már önmagában indokolja a védelmét.¹⁸ Ennek az antropológiai megközelítésnek logikus következménye az emberi jogként (is) történő védelem. A védelemnek az eszköze lehet a nyelvi jogok garantálása.

II. A nyelvi jogok néhány elméleti kérdése és a nemzetközi védelem problémái

A kisebbségi nyelvi jogok politikai filozófiai indokolása visszavezethető az elkülönült identitású közösségeként való fennmaradás önértékként való elfogadására és az *egyenlőség* értelmezésére. Az általános kisebbségi, és így a kisebbségi nyelvi jogok indokolásaként ez a két elem már megjelenik az Állandó Nemzetközi Bíróság *Albániai kisebbségi iskolák* ügye kapcsán elfoglalt álláspontjában, amely a védelem

¹⁴ HOBBSBAWM, Eric J.: *A nacionalizmus kétszáz éve.* (Ford.: Baráth Katalin.) Budapest, 1997. 82. o.

¹⁵ NAGY Noémi: A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak aktuális helyzete az Európa Tanács intézményei tevékenységének tükrében. *Pro Minoritate*, 27. (2018) 3., 47. o. (Kiemelés az eredetiben.)

¹⁶ RUBIO-MARIN, Ruth: Language Rights: Exploring the Competing Rationales. In KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan (eds): *Language Rights and Political Theory.* Oxford, 2007. 65. o.

¹⁷ CSEPELI György: *Szociálpszichológia mindenkiben.* Budapest, 2014. 322. o.

¹⁸ PUPAVAC, Vanessa: Language Rights in Conflict and the Denial of Language as Communication. *The International Journal of Human Rights*, 10. (2006) 1., 61. o.

lényegét az egyenlőség és a védett csoport sajátosságainak, hagyományainak és jellemzőinek megőrzésében látta.¹⁹

A nemzeti kisebbségekre nézve rendkívül fontos, hogy nemzeti nyelvüket megőrizhessék. A nyelv, ha elméletileg nem feltétlenül biztos kritériuma is a nemzethez, illetőleg a nemzeti kisebbséghez való tartozásnak, tényleg rendszerint legkifejezőbb ismérve az egyesek nemzetiségének. A nemzeti nyelv megőrzése a külön nemzetiség fennmaradásának legbiztosabb eszköze. Ez a magyarázata, hogy éppen a nyelvkérdésben ütköznek a legélesebben össze egyrésről a kisebbségeknek nemzetiségük megóvására, másrésről a többségnek, illetve a többség kezében lévő államhatalomnak a nemzeti egység biztosításra irányuló politikai törekvései. A nemzetközi kisebbségi jognak, mely a kisebbségek erőszakos elnyomását van hivatva megakadályozni, éppen ezért különös gondot kell fordítania a kisebbségek nemzeti nyelvének védelmére. Egyrésről biztosítania kell a kisebbségi nyelvek szabad használatának jogát, másrésről azt, hogy a kisebbségekhez tartozók gyermekei anyanyelvüket megőrizhessék, az államnak az iskola feletti hatalma ne legyen a nemzeti kisebbségek denacionalizására kihasználható.²⁰

Az elkülönült identitás megőrzése tehát önérték, amely nem igényel további igazolást. Ez utóbbi tételt megkérdőjelezve a haszonelvű megközelítés szükségtelennek láttathatja a kisebbségi nyelvi jogok elvi alapját.

Senki sem hiheti, hogy egy francia Navarre-ból való breton vagy baszk számára nem sokkal hasznosabb a francia nemzethez tartozónak lenni, – persze ha a francia állampolgárok minden privilégiuma megilleti, – mint duzzogni a saját szikláin az elmúlt idők félig bárbar emlékein, saját kis szellemi világukban keringeni anélkül, hogy részt vehetne a nagy egészben, vagy érdeklődhetne a világ általános állapota felől. Mindez érvényes a walesi emberre vagy a skót felföldre.²¹

Így a nyelvi asszimiláció valójában a kisebbségi érdeke lenne, hiszen csupán így tarthat lépést a világgal, és amúgy is megilleti az állampolgári jogegyenlőség. Ezt az azóta is sokszor felmerülő gondolatot, azonban már idézett megfogalmazása előtt – komunitárius alapon – megkérdőjelezték. „Minden nemzet a maga nyelvén lett tudós, de idegenen sohasem.”²²

A haszonelvű megközelítés szerint egyébként a nyelvi közösségen alapuló kisebbségi nemzet kulturális fejlődése nem csupán azért nem igazolható, mert egyedei

¹⁹ Lásd *Minority Schools in Albania*. 1935 PCIJ (ser.A/B) No. 64. (Ápril 6).

²⁰ BUZA László: A kisebbségi nyelvek szabad használata a magánéletben a kisebbségi szerződések szerint. In ASZTALOS Miklós (szerk.): *Jancsó Benedek Emlékkönyv*. Budapest, 1931. 203. o.

²¹ MILL, John Stuart: *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. Idézi HOBBSAWM, Eric J.: *A nacionalizmus kétszáz éve*. (Ford.: Baráth Katalin.) Budapest, 1997. 48. o.

²² BESSENYEI György közismert megállapítása. (*Magyarország, 1778.*).

esetleg jobban járnának a többségi nyelvvel, hanem azért sem, mert önálló kulturális infrastruktúra finanszírozását igényli, amely többletköltséget jelent. Az tehát, hogy a nyelvi kisebbségek a többséggel egyenlő módon adóznak, csak arra teremtene jogot számukra, hogy használhassák a többségi kulturális infrastruktúrát.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a haszonelvűségnek ne lenne szerepe a kisebbségi nyelvi jogokat illetően, legalábbis azok határainak kijelölésében. Ez a tétel a következő példával illusztrálható. Egy viszonylag kis létszámú kisebbségi nyelvi közösség tagjainak nyilvánvalóan észszerűtlen lenne, – mert igen sokba kerülne, – mondjuk biztosítani azt a jogot, hogy az anyanyelvükön tanulhassanak nukleáris fizikát a többségi állam által fenntartott műszaki egyetemen. A haszonelvűség követelményének a figyelembevétele mellett szól az is, hogy ha a kisebbségnek van anya-állama, kölcsönös ösztöndíjprogrammal ez az igény kielégíthető.

Egy adott államban a domináns nyelvet beszélők anyanyelvhasználatához való joga a többségi nyelv hivatalos nyelv státuszában ölt testet, ami azt jelenti, hogy nyelvi jogaik nem fogalmazódnak meg kifejezett formában, hanem implicit nyelvi jogok.²³ Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a hivatalos nyelvi státusz, ha a többségi nyelv mellett egy másik, az államban dominánsnak tekinthető nyelvet is megillett, nem feltétlenül biztosít teljes nyelvhasználati egyenlőséget, így például Svájc központ államszervei egymás közötti ügyintézéseik során *de jure* nem használják a rétoromán nyelvet, és *de facto* az olaszt sem.

A többségi, implicit nyelvi jogok léte alapvető jelentőségű. Tudniillik az implicit nyelvi jogok indokolják az emberi és állampolgári jogegyenlőség közvetítő elve révén a nyelvi kisebbségek nyelvi jogait. Azaz, az *egyenlő emberi méltóság* a kisebbségi nyelvi jogok politikai filozófiai, emberi és alkotmányjogi alapja. A többségi nyelvet beszélők implicit nyelvi jogai alapján a kisebbségi nyelvi jogainak elismerése jelenti az egyenlőség valódi megvalósítását, így a többségi nyelven alapuló államnyelvhez való egyenlő hozzájárulás valójában diszkrimináció.

Az ezzel ellentétes felfogás szerint az egyenlőséget nem a kisebbségi nyelvi jogok garantálása, hanem a nemzeti, azaz a hivatalos nyelvhez való egyenlő hozzáférés hozza létre, amely tételt eredetileg az alsó társadalmi osztályok tagjainak állami hivatali funkcióik betöltésre való képessége összefüggésében fogalmazták meg Franciaországban, a Nagy Forradalom kapcsán. Így tehát az asszimiláció azért nyilvánvaló érdeke a kisebbségi nyelvet beszélőnek, mert mint állampolgár egyenlő érvényesülési lehetőséget kap a politikai érvényesülésre és a hivatalviselésre.

A szuverén nép minden tagja betölthet (állami) hivatalokat; kívánatos, hogy mindenki felváltva töltsön be ilyen posztot, mielőtt visszatérne mezőgazdasági vagy termelő foglalkozáshoz. A dolgok ilyen állása a következő alternatívával állít minket szembe. Ha ezeket

²³ Lásd erre ANDRÁSSY György: *Nyelvi jogok*. Pécs, 1998. 35–48. és 167–182. o.

a posztokat olyanok töltik be, akik írásban és szóban nem képesek magukat a nemzeti nyelven kifejezni, hogyan lehetséges a polgárok jogainak védelme olyan dokumentumok segítségével, melyek terminológiai hibák melyekben az eszmék nem kapnak precíz formát – egyszerűen, – a tudatlanság szimptomáit mutatják? Ha ez a tudatlanság kizárhatna egyeseket a közhivatalok betöltéséből... a társadalmat hamarosan megfertőznék a „megfelelő emberek” (des gens comme il faut)... Két elkülönülő osztály között újfajta hierarchia alakul majd ki. A nyelv ignorálása tehát vagy társadalmi jólétet veszélyeztet, vagy az egyenlőséget számolja fel.²⁴

Azaz, az állampolgárok közösségén alapuló politikainemzet-koncepció megvalósításához nyelvi-kulturális homogenizációra van szükség. Ez az álláspont alapozta meg a jakobinus gyakorlatot, amely Franciaországban a tizenkilencedik században és a huszadik század első felében uralkodó volt, és a nyelvi partikularitások felszámolását, illetve a többségi nyelv kizárólagos közéleti használatát kívánta megvalósítani. Ez az állami nyelvpolitika választás elé állítja a kisebbségi nyelven beszélőket: vagy kiesnek a hatalomból, vagy asszimilálódnak. Jó közpolgárként az állítólagos egyenlőség oltárán fel kell áldozniuk az anyanyelvüket. Hiszen az államnyelvhez való egyenlő hozzáférés alapján az egyén nem ragaszkodhat saját nyelvének, kultúrájának és identitásának megtartásához, mivel rendelkezésre áll a többségi nyelv és kultúra.

A kisebbségek nyelvi jogai implicit vagy másképp fogalmazva heteronóm, és optimális esetben autonóm jellegűek is. A mindenkit megillető, általános emberi jogok lényegéből, diszkrimináció-mentes élvezetéből következnek, tehát emberi részjogok, azaz heteronóm nyelvi jogok. Autonómok viszont a kizárólag a nyelvi kisebbséghez tartozó személyeket megillető, külön megfogalmazott kisebbségi többletjogok. (A többletjogok fogalmával kapcsolatban hozzá kell tennem, hogy – amint erről már volt szó – a kisebbségi jogok nem azért többletjogok, mert materiális értelemben többletjogot adnak, hiszen nem adnak, csak a többséget megillető implicit jogokat garantálják, hanem azért, mert végrehajtásuk az állam részéről többlet-erőfeszítést – kisebbségi nyelvi infrastruktúrát – igényel. Ebben az értelemben az emberi részjogok is többletjogok.)

Az egyes kisebbségi nyelvi jogok mind a két csoportba beletartoznak. Ez demonstrálható az anyanyelven történő tanuláshoz való jog példáján. Tudniillik ez az oktatáshoz való jog részjoga, de egyúttal az előbbi értelmében használt kisebbségi nyelvi többletjog is. Mivel a kisebbségi nyelvi jogok az általános emberi jogok részjogai, igazolási kényszer elé állítják a többségi államot. Az igazolási kényszer azt jelenti, hogy minden szabályt az általa gyakorolt hatással kell igazolni. A jogosultságok elrendezése pedig lényegében a bizonyítási teher kérdése. Az emberi jogok – így a kisebbségi

²⁴ GREGOIRE abbé: *Rapport*, idézi HOBSBAWM: *A nacionalizmus kétszáz éve*. 262. o.

nyelvi részjogok is – a bizonyítás terhét az államra hárítják.²⁵ Így tehát az esetleges korlátozást, illetve az erőforrások elosztásában történő háttérbe szorítást a többségi államnak kell igazolnia.

Jogdogmatikai szempontból a kisebbség nyelvi jogok – hasonlóan általában a kisebbségi jogokhoz – vegyes természetűek. Egyes jogok a polgári és politikai jogok sajátosságait mutatják, hiszen az államnak főként negatív jellegű magatartást kell tanúsítania, noha például a kisebbségi nyelven történő véleménynyilvánítás egyes esetekben, illetve a bírósági kisebbségi nyelvhasználat kapcsán pozitív állami cselekvésre van szükség. A gazdasági, szociális és kulturális jogok sajátosságai jelennek meg az állami intézménylétesítéssel és -fenntartással kapcsolatos kisebbségi nyelvi jogok, így például az oktatáshoz való jog esetében, nem csupán az állami kötelezettség pozitív jellege, de a megvalósítás fokozatossága, a rendelkezésre álló anyagi erőforrásoknak megfelelően. Ez utóbbi oda vezet, hogy a kisebbségi intézményi nyelvi jogok megsértését jelentheti az anyagi erőforrások indokolatlan elvonása, illetve elfecsérlése is. E mellett a többségi államnak védelmi és a jogbiztonság követelményéből eredő kötelezettsége is van.

A kisebbségi nyelvi jogok az előbbivel egylényegű csoportosítását jelenti az a megközelítés, amely közvetlenül az azokból eredő állami kötelezettségek eltérő jellege alapján csoportosít. Az első csoportot a „tolerancia jogok” jelentik, amelyek esetében az elvárt állami magatartás az indokolatlan állami beavatkozástól való tartózkodás. A másik csoportot azok a jogok jelentik, amelyek már aktív állami végrehajtási magatartást feltételeznek a közelet különböző szinterein, így elsősorban a bíróságokon, a közigazgatásban, az oktatásban, a médiában. Ezek az „előmozdítási jogok”.²⁶

Ami az első csoportot illeti, itt főként a kisebbségi nyelvnek a magánéletben történő szabad, hátrányos megkülönböztetésmentes használatához való jogról van szó. Ezeket a jogokat implicite védi a magánülethez való jog, illetve a véleménynyilvánítás szabadsága. A kifejezés szabadságának része – közülethez nem tartozó területeken – a nyelvi forma megválasztásának szabadsága is, amint azt az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Ballantyne, Davidson és McIntyre v. Kanada* ügyben megállapította.²⁷ A hivatalos többségi nyelvet a kisebbségi nyelvhasználat terhére védelmező nyelvtörvények – így például legutóbb az ukrán – a magánéletben is korlátokat állítanak. Így a „tolerancia jogok” jelentőségét az időnként szabályozási pozícióba kerülő többségi zsarnokságtól való védelem adja.

²⁵ SAJÓ András: *Jogosultságok*. Budapest, 1996. 39. o.

²⁶ Eredetileg Heinz Kloss-tól származik a tolerancia és előmozdítási jogok koncepciója. KLOSS, Hans: *Grundfragen der Ethnopolitik im 20. Jahrhundert – Die Sprachgemeinschaften zwischen Recht und Gewalt*. Wien – Stuttgart – Bad Godesberg, 1969. 133. o.

²⁷ *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, Communications Nos. 359/1989 and 385/1989 CCPR/C/41/D/359/1989 and 385/1989.

A tolerancia nem terjed ki a közéletre. Így a *Cadoret és Le Bihan v. Franciaország* ügyben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága azt állapította meg, az a tény, hogy a panaszos francia bíróságok előtt nem használhatta a választása szerinti nyelvet, nem veti fel a véleménynyilvánítás szabadságának kérdését. Persze, a méltányos bírósági eljáráshoz való jogból eredő nyelvi garanciák megléte esetén.²⁸

Az „előmozdítási jogokat” a törvényhozás vagy a bírói gyakorlat az általános emberi jogok részeként, vagy autonóm kisebbségi többletjogként ismerheti el. A lényeg a végrehajtás tekintetében elvárható állami pozitív kötelezettségek tartalmát tisztázó törvényi szabályozás: például, hogy mikor kell kisebbségi nyelvi osztályt indítani. Pontosabban fogalmazva, hogy az általános szabályok, vagy sajátos kivételként annál kedvezőbb normák érvényesülnek, azaz a példában kevesebb tanuló is elég egy kisebbségi osztály indításához. Az előmozdítás radikálisabb módja a kisebbségi nyelvnek a hivatalos státusz biztosítása.²⁹ Ez persze nem szükségszerűen jelent valódi egyenlőséget – amint a svájci példa esetében is láttuk –, mivel a többségi hivatalos nyelv közéleti, intézményi használata szükségképpen intenzívebb.

A nyelvi jogok kisebbségi külön jogként történő kimondás szükségességének egyik oka az, hogy egy általános emberi jog részeként való felfogás *túl szűk* eredményre vezethet. Például, a méltányos bírósági eljáráshoz való jog része, hogy büntetővád esetén a vádlottnak értenie kell a procedúra nyelvén lezajló cselekményeket, ezért joga van tolmácsolhoz. Ha azonban érti, beszél a nyelvet, erre sincs joga. Ahhoz, hogy joga legyen arra, hogy ebben az esetben is az eljárást részben vagy egészben az ő nyelvén folytassák le, külön kisebbségi nyelvi jogokra van szüksége. A másik ok pedig az, hogy a többségi állam jogalkalmazói hajlanak arra, hogy kifejezett rendelkezés híján *ne értsék bele* egy általános emberi jogba annak kisebbségi nyelvi részjogát. Ez annak ellenére így van, hogy ismerünk jelentős ellenpéldát is. Amint erről már volt szó, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Ballentyne, Davidson és McIntyre*-ügyben kimondta, hogy a magánélet területén a kifejezés szabadságának része a nyelvi forma megválasztásának szabadsága is. A másik fontos döntés az Emberi Jogok Európai Bírósága határozata a *Timoshev v. Oroszország* ügyben, amely megállapította, hogy az etnicitás fogalma, eredete olyan társadalmi csoportra utal, amelyet – többek között – a közös nyelv is összeköt.³⁰ Amiből viszont következik, hogy a nyelvi az etnikai diszkrimináció része. Aminek persze, általános értelemben van igazán jelentősége, hiszen az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikke kifejezetten tiltja a nyelvi alapú diszkriminációt.

Az ilyen egyértelművé tévő döntés híján azonban mindenképpen szükség lenne a kisebbségi nyelvi jogok autonóm módon történő megfogalmazására, kifejezett

²⁸ *Cadoret and Le Bihan v. France* (Communication No. 323/1988: CCPR/C/41/D/323/1988).

²⁹ KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan: Language Rights and Political Theory. *Annual Review of Applied Linguistics*, 23. (2003) 3., 8–9. o.

³⁰ *Timishev v. Russia*, ECHR, appl. 55762/00 and 55974/00, 13 December 2005.

garantálására, különösen, ha a közélet területén élvezett emberi jogokról van szó, így a bírósági, illetve a közigazgatási eljárásokat, vagy a közoktatást illetően.

Illusztrációként csupán egyetlen ügyet ismertetek. A *Cyprus v. Törökország* ügy³¹ arra példa, hogy az általános emberi jogok szükségszerű kisebbségi nyelvi részjogát a nemzetközi ellenőrző testületek sem mindig ismerik el. Törökország 1974-ben elfoglalta Ciprus északi részét, ahol létrejött az Észak Ciprusi Török Köztársaság. Ez az egyébként csupán Törökország által elismert új állam engedélyezte ugyan a görög tannyelvű alapfokú iskolák működését, de betiltotta az ilyen középiskolákat. Azok az ott élő görög diákok, akik folytatni kívánták a tanulmányaikat, azt csak török vagy angol tannyelvű középiskolában tehették meg. Az ügy tárgya az volt, hogy vajon Törökország – amely az Emberi Jogok Európa Bírósága szerint tényleges ellenőrzést gyakorolt a terület felett –, megsértette-e a görög diákok tekintetében az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkét, amely az oktatáshoz való jogot védi.

A Bíróság elvi érveléssel kimondta, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke nem határozza meg azt a nyelvet, amelyen az oktatáshoz való jogot tiszteletben kell tartani. Következésképpen, az oktatáshoz való jognak nem része az anyanyelven történő tanuláshoz való jog. (Ugyanakkor a kvázi elsőfokú eljárást lefolytató Emberi Jogok Európai Bizottsága azt is megállapította, hogy a Ciprus északi részén élő görög cipriótáknak legitim *kívánsága*, hogy gyermekeiket kulturális és etnikai tradícióiknak megfelelő oktatásban részesíthessék.) Végül is a Bíróság arra a következtetésre jutott, a Bizottság nyomán, hogy az észak-ciprusi hatóságok eljárása úgy tekinthető, mint amely hatásában a jog lényegének a megtagadását jelenti, mivel a diákoknak délre, a sziget görög részébe kellett utazniuk, hogy ott folytassák tanulmányaikat. Amint az ügy egy elemzője helyesen rámutat,³² a Bíróság nem a görög nyelv iránti tisztelet, nem az anyanyelven történő oktatás elismerése, hanem az ügy sajátos körülményei miatt döntött így, amint maga is megállapította, a Bíróságnak tekintettel kellett lennie arra, hogy a panaszt megerősítette a sérülékeny politikai kontextus.³³

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Catan és mások v. Moldova és Oroszország* ügyben³⁴ kimondta, hogy Oroszország megsértette Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikkét, mivel Transznisztria felett tényleges ellenőrzést gyakorló államként felelős volt az ottani rendelkezésért, amely szerint az ottani állami iskolák csupán cirill ábécét használhatják az oktatásban. A Bíróság itt is elkerülte, hogy megállapítsa a nyelv megválasztásának szabadságát az oktatásban, és úgy érvelt, hogy nem talált legitim indokot a helyi hatóságok beavatkozására., és megállapította, hogy

³¹ *Cyprus v. Turkey*, ECHR, appl. 25781/1994, 10 May, 2001.

³² PAZ, Moria: The Failed Promise of Language Rights: A Critique of the International Language Rights Regime. *Harvard International Law Review*, 54. (2013) 1., 199–200. o.

³³ *Cyprus v. Turkey*, ECHR, appl. 25781/1994, 10 May, 2001.

³⁴ *Catan and others v. Moldova and Russian Federation*, ECHR, appl.43370/04, 8252/05, 18454/06, 19 October 2012.

a cél a moldován közösség oroszosítása, amivel azt a célt szolgálták, hogy Transznisztriaát egységesítsék Oroszországgal. Az általános és a középiskolai oktatás alapvető szerepet játszik a gyermekek fejlődésében és jövőbeli sikereikben, ezért megengedhetetlen az oktatás folyamatának félbeszakítása, és a szülők nehéz választás elé állítása, annak az egyetlen célnak az érdekében, hogy elérjék a szeparatista ideológia meggyökeresedését.

Következésképpen ismét a politikai kontextus jellege az indokolás alapja.

A „politikai kontextus” kérdése visszavezet a nyelvi jogok indokolhatóságának kérdéséhez. Arról a megfontolásról van szó, hogy a nyelvi jogok, illetve azok védelme a béke és biztonság megőrzése eszközének is tekinthető. Ez a megközelítés kiolvasható az ENSZ Közgyűlés 1993. évi, a Nemzeti, vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat szövegének preambulumból is, „... a nemzeti, vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme hozzájárul azoknak az államoknak a politikai és társadalmi stabilitáshoz, ahol élnek”.

Ha tehát, az állam ezeket a jogokat nem biztosítja, az érintett állam politikai destabilizálódásához vezető folyamatot indíthat el. Viszont, ha a többségi állam megfelelően védi a kisebbségi jogokat, azzal javíthatja az együttélés minőségét és a társadalmi stabilitást.

A kisebbségi nyelvvédelem – akár a szellemi örökség megőrzése részeként történő – értelmezése politikailag érzékeny kérdés egyes államok számára. 2003-ban született meg az UNESCO keretében az intellektuális szféra kincseit védő nemzetközi szerződés: *A szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló egyezmény*. A szellemi kulturális örökség fogalmát az egyezmény 2. cikkének 1. pontja adja meg, amelyhez a 2. cikk 2. pontja hozzáteszi:

többek között az alábbi területeken nyilvánul meg: *a)* szóbeli hagyományok és kifejezési formák, beleértve a nyelvet is, mint a szellemi kulturális örökség hordozóját, *b)* előadóművészetek, *c)* társadalmi szokások, rítusok és ünnepi események, *d)* a természetre és a világegyetemre vonatkozó ismeretek és gyakorlatok, *e)* hagyományos kézművesség;

Az egyezmény szövege némileg furcsán a szóbeli és hagyományokra és kifejezési formákra helyezi a hangsúlyt, amelyekbe csupán beleérti a nyelvet is, mint a kulturális örökség hordozóját. Ami arra vezethető vissza, hogy a létrehozók között nem volt egyetértés abban, hogy a nyelvet közvetlenül a szellemi kulturális örökségbe sorolják. Az államok egy részét ugyanis félelemmel töltötte el, hogy a nyelv közvetlen megnevezése túl nagy jelentőséget biztosítana a kisebbségi nyelvek védelmének, sőt bizonyos államok arra a következtetésre jutottak, hogy ez a későbbiekben kiválási tendenciákhoz (!) vezetne.³⁵ Az államok kompromisszumként fogadták el az idézett megfogalmazást.

³⁵ BLAKE, Janet: *International Cultural Heritage Law*. Oxford, 2015. 189. o.

Az állam területi integritása a szuverenitás körébe tartozó kérdés. Ezért, az előbbieken idézett félelmek szerint, a nyelvi jogok követelése az állami szuverenitást is fenyegetheti. Látható tehát, hogy a kisebbségi, így a nyelvi jogok kapcsán is egy mással ellentétes következtetések vonhatók le a béke és biztonság szempontjából. Ha nem tartják kellő mértékben tiszteletben őket, akkor veszélyesek, de akkor is azok, ha „túlzott” mértékben követelik vagy garantálják azokat. Ebből viszont az következik – legalábbis bizonyos államok politikai vezetése számára –, hogy mivel a dolog így is, úgy is veszélyes, célszerű a kisebbségi nyelvi jogok biztosítását a minimumon tartani. Egyrészt, mert az sokkal olcsóbb, kevesebbet kell költeni a kisebbségi nyelvi infrastruktúra létrehozására és fenntartására. Másrészt, ha nagy a nyomás, van hová engedni, ellenkező esetben, a kisebbségi nyelvi jogok magas szintű védelmének megléte esetén már nincs, mert ilyenkor a kiválás jut a nyelvi kisebbség eszébe. Azaz, akár így, akár úgy, de a nyelvi kisebbségek biztonsági kockázatként jelennek meg.

Ezért egy többségi állam sohasem biztos abban, hogy a nyelvi jogok biztosítása csökkenti vagy növeli a konfliktuspotenciált.³⁶

A biztonságot hagyományosan vagy külpolitikai kérdésként – katonai-diplomáciai ügyként – vagy a politikai pluralizmust kizáró államokban, a kormány valódi vagy feltételezett ellenzékével szembeni hatósági fellépés összefüggésében értelmezték.³⁷ Az alkotmányos kormányzás csökkenti a politikai pluralizmus elnyomására épülő belbiztonság jelentőségét. Viszont az is igaz, hogy annak etnokratikus értelmezése erősíti a belbiztonság ilyen gyakorlatát.

A nemzeti, etnikai, vallási, nyelvi kisebbségek biztonsági kockázatként történő kezelése a humanitárius biztonság gondolatkörébe tartozik. Mit jelent az, ha egy problémát biztonsági jellegűnek tekintenek, és ennek megfelelően foglalkoznak vele? A biztonsági kérdésként való kezelés azt az elmozdulást jelenti, amely a politikát a megalapozott játékszabályokon túlra juttatja, és a kérdést vagy egy különleges politikai keretbe vagy a politika fölé helyezi.³⁸ Ebben a különleges politikai keretben az állam képviselője azt a jogot igényelheti magának, hogy bármilyen szükségesnek ítélt eszközt felhasználjon a kockázatot jelentő tényezővel szemben.³⁹ Azt gondolom, hogy a különleges politikai keret aligha lehet más, mint az, amelyben az ellenfél már ellenség, mivel esetükben „vélelmezik a békés vagy legális érzület hiányát”,⁴⁰ azaz közöttük háborúhoz hasonló állapot áll fenn. A politika fölötti helyzet pedig arra

³⁶ MALKSOO, Lauri: Language Rights in International Law: Why the Phoenix is still in the Ashes? *Florida Journal of International Law*, 12. (1998–2000) 3., 438. o.

³⁷ Lásd erre WILDE, Jaap de: Security Levelled Out: the Dominance of the Local and the Regional. In DUNAY, Pál – KARDOS, Gábor – WILLIAMS, Andrew J.: (eds): *New Forms of Security. Views from Central, Eastern and Western Europe*. Aldershot, 1995. 90–91. o.

³⁸ BUZAN, Barry – WAEVER, Ole – WILDE, Jaap de: *Security. A New Framework for Analysis*. London, 1998. 23. o.

³⁹ WEAVER, Ole: Securization and Desecurization. In LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.): *On Security*. New York, 1995. 55. o.

⁴⁰ SCHMITT, Carl: Állami és politikai. A politikai fogalma. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtan köréből*. Budapest, 2003. 155. o.

utalhat, hogy a kérdés túl van a demokratikus diskurzus térrénumán, itt már nincs mit vitatkozni, egyértelmű a helyzet. A bármely szükséges eszköz felhasználása pedig belbiztonsági kockázat esetén a büntetőjogi üldözésre, illetve a titkosszolgálati eszközök alkalmazására utalhat.

A nyelvi jogok azért stilizálhatók az állam biztonságát látszólag veszélyeztetővé, mert úgy értelmezhetők, mint amelyek megkérdőjelezzik a többség kulturális fölérendeltségét. Például a település és egyéb földrajzi nevek kisebbségi nyelven történő közéleti használata – akár csupán a névtáblák formájában is – megjelenítheti, hogy az adott közösség létezik, van, otthon van, autentikusan él az adott fizikai térben. Tehát nem csupán a többségi közösség bír autentikus léttel az adott állami keretek között. Az alapfokú anyanyelvi oktatás pedig azért fenyegető, mert bár csupán szerény ismeretanyag átadását biztosítja, mégis valamiféle intellektuális elismerést nyújt egy kifejezési eszköznek, bizonyítva, hogy van létjogosultsága egy eltérő kultúrának. Szükségtelen is mondani, hogy minél magasabb oktatási formáról van szó, annál fenyegetőbb a többségi kulturális dominanciára. Kifinomultabb érvelés szerint a kisebbségi nyelvű oktatás és média kapcsán nem az elkülönülés elfogadhatatlanságára hivatkozik. Arra, hogy a külön iskolák és kulturális intézmények elősegítik, hogy az államon belül, elkülönült egymással versengő közösségek jöjjenek létre. A hivatali nyelvhasználati jogok pedig elhomályosítják az állam többségi etnokulturális jellegét. Még ha helyi szinten – gyakran persze csupán a jogszabályokban, de nem a gyakorlatban – lehetővé is teszik a kisebbségi nyelvek hivatali használatát, a központi szervek előtt, különösen a parlamentben – amely a népszuverenitás megtestesítője – nem engedélyezik azt.

A kisebbségi nyelvi jogok jelentette állítólagos fenyegetés kapcsán érdemes emlékezni, hogy a kisebbségi nyelvi jogok mint kisebbségi jogok az emberi jogok részét képezik. Amint az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye 1. cikke megállapítja: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.”

A kisebbségi nyelvi jogok mint emberi jogok gyakorlása csupán annyira veszélyes az állam biztonságára, mint bármely egyéb, nem közvetlenül politikai jogé.

A kisebbségi nyelvi jogok gyakorlati végrehajtási nehézségeinek valódi oka azonban nem, vagy nem egyszerűen a biztonsági kérdéssé stilizálás. Az nem más, mint, hogy Európában változatlanul él az ideológiai előfeltételezés, amely szerint az egynyelvűség a természetes, elérendő és fenntartandó állapot. A modern kor előtti társadalmak általában a hétköznapiakban többnyelvűek voltak, így az egynyelvűség a modern nemzetállam nagy áldozatok árán felépített normatív alkotásának tűnhet.⁴¹ A világ számos államában pedig még mindig elérendő cél.

⁴¹ OETER, Stefan: Mehrsprachigkeit als Last oder Bereicherung? In VOGT, Matthias Theodor – SOKOL, Jan – BINGEN, Dieter – NEYER, Jürgen – LÖHR, Albert (eds): *Minderheiten als Mehrwert*. Frankfurt am Main, 2010. 141. o.

A huszadik században nem volt ritkaság az őslakos vagy kisebbségi tanulók – gyakran testi – büntetése az iskolában, ha nem a hivatalos nyelvet használták. Így volt ez olyan demokratikus államokban is, mint az Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália vagy Finnország. Törökországban még a kurd neveket is betiltották, Bulgáriában pedig a török nyelv nyilvános használata bűncselekmény volt (az 1980-as években).⁴² Nem is említve, hogy Kínában napjainkban is, az átnevelő táborokban a súlyos emberi jogsértések egyik célja az ujjur fiatalok nyelvvesztése.⁴³

A nyelvi homogenizáció a modernitás fátumává vált, és mai napig velünk maradt.

III. Összefoglalás helyett

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogai széles körben védettek a nemzetközi jogban. A védelem az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 2. cikkével kezdődik, amely tiltja az ilyen alapon történő hátrányos megkülönböztetést. Ide tartozik például a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 19. cikkének 2. bekezdése, amely a véleménynyilvánítás részeként, vagy a 27. cikke, amely kifejezett kisebbségi jogként védi. A nyelvi alapú diszkriminációt tiltja az Oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló UNESCO egyezmény, csakúgy, mint az Emberi jogok európai egyezménye 14. cikke, amelynek 10. cikke, a véleménynyilvánítás szabadsága részeként is védi a kisebbségi nyelvhasználatot. Ha azonban a nemzetközi jogilag nem kötelező, ajánlási formában létező forrásokat is számba vesszük, azok terjedelme már 2003-ban közel ötszáz nyomtatott oldal volt.⁴⁴

A kisebbségi nyelvi jogok nemzetközi jogi védelme nem kielégítő. A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme a *kötelező* nemzetközi jogban, amint ezt az előbbi példák is igazolják, többnyire közvetett, vagy a nyelvi alapú diszkrimináció tilalma, vagy a véleménynyilvánítás szabadsága útján történik. Azokban az esetekben, amikor nemzetközi jogilag kötelező szabályokról van szó, a közvetlen védelem meglehetősen gyenge normatív erővel rendelkezik, vagy a belőle levezethető állami kötelezettség meglehetősen homályos, bizonytalan. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikke szövegéből még az sem derül ki egyértelműen, hogy a kisebbségi személyek nyelvhasználati joga a magánélet mellett a közéletre is kiterjed-e. Az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye,

⁴² KOCHENOV, Dimitry – VARENNES, Ferdinand de: *Language and Law*. University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series No. 08/2014. 4. o.

⁴³ China's indoctrination of Uyghurs like 'holocaust', next generation will lose their language, says Uyghur activist. Read more: <https://www.aninews.in/news/world/asia/chinas-indoctrination-of-uyghurs-like-holocaust-next-generation-will-lose-their-language-says-uyghur-activist20201123121310/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁴ Lásd a MEDGYESI Emese által összeállított kötet: *Vade-Mecum. A guide to international documents on lesser-used languages of Europe*. Brussels, 2003. (EBLUL Documents 4.) 1–494. oldalát!

14. cikkének 2. bekezdése alapján a többségi állam abban számos, nemzetközi jogilag biztosított kibúvót találhat a kisebbségi nyelv tanulása, illetve főként pedig az azon való tanulás jogának a gyakorlatban történő érvényesítése alól.

Mivel a nemzetközi jogban az általános emberi jogok kisebbségi nyelvi részei túl szűkek lehetnek a tényleges nyelvi egyenjogúsághoz, illetve, hogy ezeknek a részjogoknak az elismerése elmaradhat, azt a következtetést alapozza meg, hogy a kisebbségi nyelvi jogoknak a belőlük eredő részjogosítványokat és állami kötelezettségeket lehetőség szerint pontosan megfogalmazó *kifejezett* biztosítására van szükség. Továbbá arra is, hogy a nemzetközi jog a kisebbségi nyelvek *kulturális érték*ként történő védelméről is gondoskodik.

KASZÁS Dóra*

Az ENSZ BT-reform sorsa a 75. évfordulón. A Tanács bővítése, a vétóhasználat korlátozása

I. Bevezetés

A Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) létrehozása óta rengeteg változáson ment keresztül a világ, azonban a szervezet felépítésében, összetételében, valamint munkamódszerében sem tartja ezzel a lépést. A gyakorlatilag az 1945-ös erőviszonyok mentén működő Tanács¹ nem tudja teljes mértékben ellátni elsődleges feladatait a nemzetközi béke és biztonság fenntartása tekintetében. A reprezentáltsági és legitimitási válságba sodródó szerv megreformálása 1993 óta napirenden van.

Az iraki inváziót követően fellángolt reformtörekvéseknek a BT-reform tekintetében mérsékelt ambiciózus eredménye a 2005-ös csúcstalálkozót lezáró dokumentum. A szervezet működésének 75. évfordulója alkalmat ad arra, hogy reflektáljunk ezekre a fejleményekre a tagság bővítése, illetve a vétóhasználat szempontjából. Valki László a *Külügyi Szemlé*ben számot vetett a 2005-ös ENSZ csúcstalálkozót megelőző reformtárgyalásokkal, most pedig előtte tisztelegve kísérletet teszek az azóta eltelt 15 év fejleményeinek bemutatására az *Intergovernmental Negotiations* (továbbiakban: IGN) folyamat áttekintésével, illetve a vétóhasználat korlátozására irányuló törekvések bemutatásával. A széles körű ENSZ-reform további területeinek vizsgálatára jelen tanulmány nem terjed ki.

II. A Biztonsági Tanács tagságának bővítése

Kofi Annan ENSZ főtitkár 2003 szeptemberében a Közgyűlésben bejelentette, hogy egy magas szintű szakértői panelt hív össze a nemzetközi békét és biztonságot fenye-

* KASZÁS Dóra jogi referens, Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztály; doktorandusz, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ Egyetlen alkalommal, 1965-ben változtattak a tagállamok a BT összetételén, amikor 4 nem állandó taggal 11-ről 15-re bővítették a Tanácsot.

gető veszélyek vizsgálatára. A szakértői panel széleskörű jelentése a reformjavaslatok között két modellt vázolt fel a BT bővítésére.

Az *A modell* 6 új állandó taggal bővítette volna a Tanácsot, de nem adott volna hozzá vétőjogot, és 3 új nem állandó helyet hozott volna létre nem megújítható 2 éves időszakokra, míg a *B modell* nem hozott volna létre állandó helyeket, hanem összesen 8, hosszabb időszakra (4, nem megújítható évre) szóló rotáló széket vezetett volna be, ezen kívül egy új, 2 évre szóló rotáló széket hozott volna még létre.² Mindkét scenárióban a 24 tagúra bővülő Tanácsban minden földrajzi csoportnak 6 szék lett volna biztosítva, azzal hogy a nyugat-európai (a továbbiakban: WEOG) és kelet-európai (a továbbiakban: EEG) csoportokat Európaként összevonta. A széles körű ENSZ reformra irányuló, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all* című főtítkári jelentésben Kofi Annan a szakértői panel javaslatait vette át.

A főtítkári javaslatokra válaszul több országcsoport is előállt alternatívával. A *G4-ek*, Brazília, Németország, India és Japán szorgalmazták, hogy a geopolitikai realitásokat tükrözze a Tanács összetétele. Az állandó és nem állandó tagság bővítését javasolják a G4 tagjaival, két afrikai országgal, valamint 4 új rotáló taggal.

A New Yorkban csak *Coffee Club*ként ismert országcsoport, melynek alapító tagjai Olaszország, Pakisztán, Dél-Korea és Kolumbia, *United for Consensus* csoportként bemutatott javaslata nem növelné az állandó tagságot, de megduplázná a rotálódó tagság számát, 6 afrikai, 5 ázsiai, 4 latin-amerikai (a továbbiakban: GRULAC), 3 WEOG és 2 EEG székekkel. A G4 tagjainak regionális vetélytársai azzal érvelnek, hogy a testület elszámoltathatósága jobban biztosítható a nem állandó tagság növelésével. A csoport állandó tagjai jelenleg az alapítók mellett Argentína, Kanada, Costa Rica, Málta, Mexikó, Koreai Köztársaság, San Marino, Spanyolország és Törökország.

Az *Afrikai csoport* az Ezulwini konszenzus³ értelmében 26 tagúra bővítené a BT tagságot, mindkét kategória bővítésével. Afrika 2 állandó széket kapna, és 5 nem állandó szék jutna a kontinens 5 régiójának úgy, hogy az afrikai tagokról az Afrikai Unió dönt. A csoport a vétőjog teljes megszüntetését szeretné, amennyiben azonban marad a vétőjoga az állandó tagoknak, úgy ez az új állandó tagoknak is járna a kialakított közös afrikai pozíció értelmében. Ez a kitétel nagyban nehezíti a történelmileg alulreprezentált Afrika igényeinek támogathatóságát, mivel az 5 állandó tag (a továbbiakban: P5) teljesen elzárkózik attól, hogy az esetleges új állandó tagok vétőjogot kapjanak.

A *status quó*t őrző egyes állandó tagok – Kína, Oroszország, enyhébb formában USA – a kibővített Tanács hatékonyságát féltő, illetve a konszenzusos folyamat tiszteltben tartásáért aggódó állásponton vannak. Az USA felszólalásaiban a kibővített BT működőképességének megőrzése gyakran visszatérő felvetés. Azonban a *Wikileaks*-re felkerült, az USA ENSZ melletti állandó képviselőjének jelentése remekül bemutatja

² A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) UN DOC A/59/565 (2004) 71 o.

³ The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations, "The Ezulwini Consensus", Ext/EX.CL/2 (VII), Executive Council, 7th Extraordinary Session 7–8 March 2005 Addis Ababa, Ethiopia.

az elvi pozíció mögött meghúzódó logikát, amely számszerűsíti a befolyáscsökkenést a bővítés esetén. Egy BT határozat elfogadásához szükséges 9 szavazat megszerzéséhez jelenleg 6 biztos szavazattal indul a tárgyalásoknak az USA (USA, Egyesült Királyság, Franciaország, és a 3 nem állandó európai tag) a hiányzó 3 szavazat megszerzéséért – értelemszerűen a kínai, illetve orosz vétó elkerülése mellett. Zalmay Khalilzad állandó képviselő értékelése szerint a G4-ek és két afrikai ország állandó tagsága esetén az újonnan csatlakozók közül Japán és valószínűleg Németország szavazatára számíthatnának, India, Brazília és a legtöbb afrikai ország nem lenne támogató a szankciós, emberi jogi vagy közel-keleti helyzetről szóló határozattervezetek esetében.⁴

A csúcstalálkozót lezáró dokumentum, figyelemmel arra, hogy az USA és Kína ENSZ nagykövetei megállapodtak, hogy nem támogatják a reformot, két vétójoggal rendelkező állandó tag támogatása híján nem emelte át a szakértői munkacsoport, valamint a főtítkári jelentés BT-bővítésre vonatkozó javaslatait.⁵ A záródokumentumban megfogalmazott tömör követelményrendszer volt a kiindulási alap az elmúlt 15 év tárgyalásaihoz. A záródokumentum konkrétumok meghatározása nélkül támogatja a BT reformját, hogy a testület reprezentatívabb, hatékonyabb, valamint transzparenssebb legyen, és ezzel növelje a legitimitását. A sokak által kívánnál jelentősen kevésbé ambíciózus szöveg sajtóvisszhangja is negatív volt, így nem érte el célját, az ENSZ iránti közbizalom erősítését.

Ezt követően nem sikerült fenntartani a csúcstalálkozó körüli lendületet. Egy afrikai, karibi és latin-amerikai, ázsiai és csendes-óceáni fejlődő kis (sziget)országokat tömörítő csoport 2007-ben benyújtott egy közgyűlési határozattervezetet⁶, amelynek sorszámaról nevezték el a csoportosulást *L.69*-nek. A csoport javaslata 6 új állandó taggal [2 afrikai, 2 ázsiai, 1 GRULAC, 1 WEOG és egy fejlődő kis szigetállam (SIDS) között rotáló székel] bővítené a Tanácsot. A határozattervezetről sosem került sor szavazásra, azonban valamelyest napirenden tartotta a kérdést, amellet, hogy az arab országok is rendszeresen hangoztatták, hogy egy állandó széket tartanak szükségesnek az arab csoport számára.

1. A kormányközi tárgyalások

2008-ban a GA 62/557 döntés⁷ a tárgyalásokat OEWG formátumról áttérelte kormányközi tárgyalási keretek közé informális közgyűlési ülések formájában, ahol a közgyűlési eljárási szabályok nem érvényesülnek.

⁴ SHARMA, Vijay: Wikileaks Exposes US' Double-Game on UN Security Council Expansion. *Global Policy Forum*, 2011.07.25., <https://archive.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/50519-wikileaks-exposes-us-double-game-on-un-security-council-expansion.html> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵ China and US 'unite' over UN bid. *BBC News*, 2005.08.04., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4746459.stm> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ Draft Resolution A/61/L.69/Rev.1.

⁷ Decision 62/557 "to commence intergovernmental negotiations (IGN) in informal plenary of the General Assembly".

A Közgyűlés a döntésben meghatározta a tárgyalások 5 kulcsterületét: tagság kategóriái; vétő; regionális képviselő; BT bővítés mérete és tanácsi munkamódszerek; BT és Közgyűlés közötti kapcsolat. A 2009. februári munkaterv⁸ ennek megfelelően indította el az IGN folyamatot.

Az IGN minden ülészakban tavasszal ül össze, általában február és május között. A Közgyűlés minden évben a tavaszi ülészak lezárásakor *technical rollover* határozatban rögzíti a tárgyalások folytatását, valamint azt, hogy a Közgyűlés az elsődleges helyszíne a BT reformtárgyalásoknak. Nehezíti a tárgyalást (valamint a kutatást), hogy nem készül hivatalos jegyzőkönyv az informális ülésekről, és az *ENSZ webtv*-n sem követhetők a tárgyalások, bár ez utóbbit több tagállam is javasolta.⁹ Az ülészakok végén az IGN elnök által kiadott összefoglaló dokumentumok, illetve a tagállamok által közzétett nemzeti felszólalások szolgálnak elsődleges forrásként.

A UfC 2009-ben új modellt mutatott be¹⁰ az IGN tárgyalásokra, amely előkészítéséhez több mint 80 országot látott vendégül Franco Frattini olasz külügyminiszter, jelentősen erősítve az ország szerepét a csoporton belül.¹¹ A javaslat a BT tagság új kategóriáját vezetné be (*közbenső kategória*), a nem állandó, de 3–5 éves időszakra megválasztható székeket, azonnali újraválasztás lehetősége nélkül, amely a különböző földrajzi csoportok között váltakozna.

A Franciaország és az Egyesült Királyság által támogatott¹² átmeneti modell, amelynek részleteit Liechtenstein prezentálta, pedig úgy hozna létre egy hosszabb ideig tartó széket, hogy az az átmeneti időszak után véglegessé válhatna.¹³ Ez a javaslat kritikusai szerint értékelhető a *status quo* fenntartásaként is, a felülvizsgálatról szóló szakaszok kidolgozatlansága miatt.

Az első egyeztetéseket összegző dokumentumot¹⁴ 2009 májusában prezentálta a tárgyalások vezetésével megbízott afgán nagykövet, de nem aratott osztatlan sikert. Az UfC csoport tagjai nehezményezték, hogy azt a modellt tartalmazta az összefoglaló, amely mind az állandó, mind a ideiglenes tagság számát bővíti, és elutasították, hogy az további tárgyalások alapja legyen.

⁸ Letter from GA President Miguel d'Escoto Brockmann regarding the Work plan for the Intergovernmental Negotiations on Security Council reform (18 February 2009).

⁹ Security Council Report, *September 2019 Monthly Forecast*, Security Council Report.

¹⁰ UfC proposal on Security Council Reform 2009.

¹¹ Az olasz álláspont szerint a regionális dimenzió mindenképp része kell, hogy legyen a BT reformnak a nemzetközi politikai stabilitás megőrzés érdekében. Olasz pozíció szerves része a közös kül- és biztonságpolitikával rendelkező EU mint külpolitikai aktor elismerése a BT-ben. Ez intézményes és politikai szempontból is problémás (EU megfigyelő státusza, BT kérdésekben közös EU álláspont hiánya, Brexit utáni dinamika a BT-ben).

¹² UK-French Summit: Declaration on global governance and development, 7 July 2009.

¹³ Elements for a General Assembly resolution on the enlargement of the Security Council – intermediate model, Explanatory memorandum: Intermediate model for the enlargement of the Security Council (February 2010).

¹⁴ Overview – The First Round of IGN on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council.

2010 elején vett lendületet ismét a folyamat a szövegalapú tárgyalások irányába, amikor 140 ország levélben¹⁵ kérte az afgán nagykövetet, hogy az IGN tárgyalások következő fordulójára prezentáljon egy szöveget, ami alapján folytatódhatnak az egyeztetések. Megszületett az összefoglaló dokumentum,¹⁶ mely 5 külön fejezetre bontotta a fő kérdéseket. Két felülvizsgálat után sem jutottak megállapodásra a tag-államok, hiszen a szövegalapú tárgyalásokat támogató, levelet aláíró államok között sem volt egyetértés a reform tartalmát illetően, illetve az aláírások közül is hiányzott jó pár kulcsállam, amelyek hozzájárulása nélkül a tartalmi előrelépés kizárt.¹⁷

Ezt követően 8 hónapig nem voltak IGN ülések, azonban zajlottak a hivatalos kereken kívüli egyeztetések a G4 által benyújtani tervezett határozatról, amelyet a 2011. novemberi IGN ülésen tárgyaltak, de végül kellő támogatás híján nem nyújtották be formálisan.

2012-ben tematikus IGN ülések zajlottak, amelyeken egy-egy csoport javaslatát tárgyalták a tagállamok az egyes üléseken, de ez a módszer sem hozta közelebb a konszenzust. A szerb közgyűlési elnök a 67. ülészakon – vélhetően orosz hatásra – nem siette el az IGN ülések összehívását, tovább lassítva ezzel a folyamatot.¹⁸

A 68. ülészak közgyűlési elnöke, a később korrupciós botrányáról hírhedtté vált John Ashe a zátonyra futott tárgyalások újjáélesztése céljából egy 6 tagú tanácsadó testületet nevezett ki Belgium, Brazília, Liechtenstein, Pápua Új-Guinea, San Marino és Sierra Leone állandó képviselőiből. A látszólag minden érdekcsoport képviselőjét tartalmazó tanács felkérését tagállami tiltakozás fogadta eljárási okok, illetve a földrajzi eloszlás miatt.¹⁹ A testület által készített munkaanyagot az IGN ülés előtt két nappal köröztették meg,²⁰ és vegyes fogadtatásra lelt. Az egyik tag, az UfC-kötődésű San Marino nagykövete már a szövegezésben sem vett részt, különvéleményt adott ki, amelyet a tanácsadó testület anyagával együtt köröztetett a közgyűlési elnök irodája. A tartalmi álláspontok különbözősége mellett a dokumentum eljárási helyzetének, illetve a tanácsadó testület mibenlétének kérdéseiben sem mutatkozott egyetértés.

2015-ben ismét felcsillant a remény az előrelépésre, amikor Jamaica állandó ENSZ képviselője vette át az elnöklést, és új alapokra helyezte a tárgyalásokat. Felhatalmazást kapott a folyamat határozottabb irányítására, és egy, a tárgyalások alapjául szolgáló szövegtervezet elkészítésére. A tárgyalásokat eddig eljárásjogi alapon blokkoló UfC is elfogadta a szövegalapú tárgyalásokat, azonban a javaslatukkal ellentétben

¹⁵ Letter from Ambassador Zahir Tanin of Afghanistan (13 January 2010).

¹⁶ Letter from Ambassador Zahir Tanin of Afghanistan on Draft Negotiation Text (10 May 2010).

¹⁷ Az afrikai országok többsége aláírta, de például Egyiptom, Sierra Leone nem, illetve az állandó tagok közül csak Franciaország és az Egyesült Királyság írta alá.

¹⁸ SWART, Lydia – PERRY, Estelle (eds): *Governing & Managing Change at the United Nations: Security Council Reform from 1945 to September 2013*. Volume I. Center for UN Reform Education, September 2013.

¹⁹ PANGBURN, Aaron – STEIN, Sabrina: *The State of Security Council Reform*. February 2015, SSRC Conflict Prevention and Peace Forum.

²⁰ Letter from GA President Ambassador John W. Ashe to Ambassador Zahir Tanin of Afghanistan (10 December 2013).

nem a 2011-es második felülvizsgált dokumentum (Rev2)²¹ lett az egyeztetések alapja, hanem az új IGN elnök kapott lehetőséget egy új javaslat elkészítésére.

A tárgyalás elnöke köröztetett egy egyoldalas dokumentum-sablont, amelyet a tagállamok több mint kétharmada véleményezett²² (így 116 tagállam álláspontja jelent meg), és a 69. ülészakon zajló egyeztetések eredményeképp egy 25 oldalas összefoglaló dokumentumként szintetizált.²³ Kína, a reform hangos, nyílt ellenzője, szokatlan módon Kingstonban lobbizott a jamaicai nagykövet visszahívásáért,²⁴ jelezve elégedetlenségét a New Yorkban zajló folyamattal.

Az eljárási, munkaszervezési kérdésekben történt áttörést nem követte szubsztantív előrelépés, azonban a reformkérdés ismét előtérbe került ebben időszakban, amelyet az érdekcsoportok által szervezett informális események is tanúsítottak.

Természetesen a folyamatot hagyományosan lassítani kívánó országok (Kína, Oroszország, UfC) kifogásolták, hogy a *rollover* döntésben hivatkozás szerepel a dokumentumra, és azt nem fogadták el a további tárgyalások alapjaként. A luxemburgi nagykövet által átvett elnöklés alatt sem sikerült megkezdeni a szövegalapú tárgyalásokat, azonban háttérbe szorultak az elvi és eljárási kérdésekkel a tartalmi párbeszédet lassító tagállami felszólalások, az UfC 11 év után érdemben véleményezte az egyes javaslatokat.

A 70. közgyűlés során az IGN-t vezető luxemburgi nagykövet megközelítése, melynek során a reform legkevésbé megosztó kérdéseit vette első körben napirendre, eleinte eredményekhez vezetett. A vétó és a bővítés kérdésén azonban elbukott a kezdeményezés, és a számos közös pont, konvergencia kiemelése ellenére – a spekulációk szerint kínai nyomásra –, a luxemburgi állandó képviselő végül nem tudta a közös elemeket tartalmazó dokumentumot a reform mind az 5 elemére kiterjeszteni, így nem sikerült egy szövegalapú tárgyalások kiindulópontjaként szolgáló dokumentumot elkészíteni. Az *Elements of convergence* című dokumentum²⁵ az 5 kulcsterület közül csak kettőt érintett: a BT méretét és munkamódszereit, valamint a Közgyűlés és a BT viszonyát.

Ez az anyag 2017 márciusára nyerte el végső formáját *Elements of Convergence, Commonalities and Issues for Further Consideration: Food for Thought for the 3rd*

²¹ Revision 2 of the negotiations text (August 2010). In SWART, Lydia – PERRY, Estelle (eds): *Governing & Managing Change at the United Nations: Security Council Reform from 1945 to September 2013*. Volume I. Center for UN Reform Education, September 2013. Appendix IX, 89. o.

²² Framework Document As Populated by Member States (As of 13th May, 2015).

²³ Framework Document (Intergovernmental Negotiations on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters) (September 2015).

²⁴ Russian vetoes are putting UN Security Council's legitimacy at risk, says US. *The Guardian*, 2015.09.23., <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/russian-vetoes-putting-un-security-council-legitimacy-at-risk-says-us> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁵ Elements of convergence on two of the five key issues of Security Council reform, namely "the relationship between the Council and the General Assembly", and "size of an enlarged Security Council and working methods of the Council" (July 2016).

*IGN Session GA 71*²⁶ néven a román és tunéziai elnöklésű 2017-es tárgyalássorozat alatt, ötvözve a mindenki által elfogadott alapelveket és a viták során felmerült, továbbgondolásra érdemes javaslatokat. Az apró részletek tisztázására történő fókusz mögé bújva a társelnökök nem facilitálták az érdemi előrelépést a tárgyalásokban.

Az új, „közbenső kategória” létrehozására több koncepciót prezentáltak a tárgyalások során. Az UfC fő érve, hogy az új tagok választhatósága garantálja a BT jövőbeli rugalmasságát, az új állandó helyekkel csak a tehetetlenséget növelnék. A hosszabb időtartamú, azonnal újraválasztható helyekből az UfC legutóbbi javaslata szerint 9 kerülne létrehozásra 3–5 év időtartamra, amelyet a regionális csoportok között „arányosan” osztana el. Ez egyben azt is jelentené, hogy jóval kisebb számban kerülne bővítésre a kétéves kategória. Liechtenstein 6 ilyen helyet hozna létre, amelyet 2–2–1–1 (Afrika–Ázsia–GRULAC–WEOG) megosztásban képzelne telepíteni. Ez a javaslat 8 éves időtartamban gondolkodik, és a kisebb országokat azzal védené, hogy az ebbe a kategóriába jelentkezők a pályázat időtartamára a kétéves helyekre vonatkozó versenyből kizárásra kerülnének, akkor is, ha nem nyernek a választásokon. Írország ugyancsak 6 helyet (8 év időtartammal) hozna létre, a liechtensteini elosztás szerint. Emellett öt új, hagyományos nem állandó taggal bővítené a BT-t, amivel a BT létszáma 26-ra nőne. Az ír javaslat érdekessége, hogy esetleg a kétéves helyek esetében is megengedhetővé tenné az újraválaszthatóságot.²⁷

Német kezdeményezésre jött létre a BT-reform baráti kör, amelynek keménymagja a G4 országok.²⁸ A csoportosulás célja, hogy a BT-reformban érdekelt különböző országok régiókon átívelő többséget építsenek. Három alapelv a reform mielőbbi beindítása melletti elköteleződés, a szövegalapú tárgyalások megkezdésének a támogatása és a BT mindkét kategóriában történő bővítésének támogatása.

A 72. ülészak Georgia és az Egyesült Arab Emírségek (a továbbiakban: UAE) nagyköveteinek elnöklése alatt egy frissített *Elements of Commonality* című dokumentummal²⁹ zárult, amely igyekezett az előző években elért eredményekre építeni. Azonban a keretdokumentumtól eltérően, ez a konvergencia dokumentum sem rögzítette – a szövegalapú tárgyalásokat ellenzők nyomására –, hogy az egyes javaslatok mely tagállamtól érkeztek. Ez nagyban nehezíti az egyeztetéseket, valamint nem a szövegalapú tárgyalások irányába mutat.

A kínai lobbitevékenység erejét mutathatja, hogy a 2019-es tárgyalásokon egyre kevesebb tagállam szólalt fel a szövegalapú tárgyalások fontossága mellett, ráadásul az eredménytelenség következtében több tagállam is jelezte, hogy nem látják

²⁶ Food for Thought from the Co-chairs of the Intergovernmental Negotiations on Security Council Reform (March 2017).

²⁷ Statement by Ireland on Security Council reform, 2 May 2016.

²⁸ Jelenleg nagyjából 100 tagállam a tagja (L69, CARICOM, néhány C10, Franciaország, Egyesült Királyság, Norvégia, Svédország, Ukrajna, Lettország, Litvánia, Csehország, Georgia).

²⁹ Revised Elements of commonality and issues for further consideration on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters (14 June 2018).

értelmét további hozzászólások megtételének. A kialakult patthelyzetben a szöveg-alapú tárgyalások fázisába nem tudott átlépni a folyamat, így a luxemburgi és az UAE társelnökök által vezetett 73. ülészakot lezáró *technical rollover* döntés két dokumentumot gördített át a következő ülészakra, a *Revised summary of commonalities and issues for further consideration related to all five key issues* címűt³⁰ és a keretdokumentumot, amelyek a további tárgyalások alapját képezik.³¹

A szervezet 75. évfordulójának évében azonban a COVID-19 világjárvány ellehetetlenítette a személyes részvétellel zajló tárgyalásokat. Az IGN UAE és lengyel társelnökséggel a 74. ülészakon csak 2 alkalommal ült össze, mert a tagállamok nem támogatták a témában a digitális platformon zajló egyeztetéseket.³² A *rollover* döntésben a fenti két dokumentumot jelölték meg a tárgyalások alapjának, amelyeket Lengyelország mellett Katar vezet a 75. ülészakon.

Kérdéses, hogy IGN folyamat tartalommal való megtöltése mennyire reális, amikor a G4-eken belül sem teljes az egyetértés,³³ a UfC csoport fő összetartó ereje pedig a G4 törekvések ellenzése. Az afrikai csoport is megosztott a szubszaharai és arab csoporthoz tartozó államok mentén azt illetően, hogy az AU követelésében szereplő két állandó afrikai hely, valamint a rotáló székek kié legyenek.³⁴

Közös elem az Európa túlreprezentáltsága elleni fellépés, gyakran figyelmen kívül hagyva azt, hogy két regionális csoportról van szó, és a kelet-európai csoport arányos képvisellete sem megoldott. G4 és UfC verseng a SIDS és CARICOM országok támogatásáért (az eredetileg 22 tagú L.69 csoport mára 44 tagot számlál), és a G4 kész támogatni az Afrikai Unió igényeit. Az IGN tárgyalások alatt konszenzus arról alakult ki, hogy a Tanács hatékony, átlátható működése és reprezentatívabbá tétele közös cél. Egyetértés mutatkozik továbbá afrikai igények elismerése tekintetében, a regionális egyensúly javításában és abban, hogy a bővített Tanács 21–27 tagú legyen. A nem állandó tagság számának növelése is általánosan elfogadott.

További tartalmi kérdésekben a frontvonalak megmerevedtek, így a vétóval kapcsolatos kérdések, a tagság kategóriái, állandó tagság bővítése, új kategória létrehozatala tekintetében sem közeledtek az álláspontok. Azonban az előrelépés hiánya miatti frusztráció miatt még az a kérdés is felmerül, hogy érdemes-e ebben a kormányközi tárgyalási formában folytatni az egyeztetéseket. A 2021-es tárgyalások ütemterve³⁵ értelmében az egyik IGN ülést kifejezetten a kormányközi folyamat dokumentumai státuszának megvitatására szánják.

³⁰ Revised summary of commonalities and issues for further consideration related to all five key issues.

³¹ Közgyűlés 2019. június 25-i plenáris ülésének jegyzőkönyve A/73/PV.92.

³² Letter from Co-chairs on IGN SC Reform (30 July 2020).

³³ Japan Says No to G4 Bid. *Global Policy Forum*, News 24, 7 January 2006.

³⁴ Az AU 2019 február 12-i ülésén meghozott döntése értelmében konszenzus alapján töltenek be.

³⁵ Letter from PGA on Security Council Reform (Upcoming Meetings of the IGN) (9 February 2021).

III. Vétóhasználat korlátozása

1. Vétójog a kormányközi tárgyalásokon

A tagság bővítésének mikéntjéről zajló viták mellett a másik sarkalatos pontja a BT-reformnak az 5 állandó tag számára biztosított vétó sorsa. A szervezet létrehozását követően sokáig csak a Szovjetunió élt a vétóval, azonban az 1970-es és 1980-as években már mind az 5 állandó tag használta. Az 1990-es években alig használták a vétót, és több határozat is született. Az elmúlt 10 évben ismét növekedett a leadott orosz és kínai vétók száma a szíriai helyzet miatt, ami ismét előtérbe hozta a vétóhasználat problémáját.³⁶

Az Alapokmány módosításával járó reformtörekvések tárgyalása során azonban kevés előrelépés mutatkozott a vétó eltörlésével kapcsolatban, hiszen ehhez a 108. cikk értelmében az 5 állandó tag önkéntes egyetértése lenne szükséges, akiknek semmi okuk nincs önként lemondani az Alapokmányba foglalt privilégiumukról.

A *status quo* fenntartásában érdekelt, vétójoggal rendelkező országok mellett a többi érdekcsoport között is megoszlanak a vélemények a vétó sorsáról. Az afrikai csoport, CARICOM, L.69, és az Arab csoport a vétójog eltörlését támogatná elvben, de amennyiben ez nem következik be, úgy az új állandó tagok számára is biztosítaná. Ahogyan fent kifejtettük, az UfC egyáltalán nem támogatja az állandó tagság bővítését. A G4 törekvése főként, hogy a vétójog kérdése ne blokkolja a néhol lendületet kapó reformfolyamatot, ezért a vétóról szóló döntés 15 évvel történő elhalasztásának kompromisszumát is kész elfogadni.

Ennek irrerealitása miatt se a 2000. évi millenniumi nyilatkozat, se a 2005-ös ENSZ csúcstalálkozó záródokumentuma nem tartalmazta a vétó eltörlésére vonatkozó javaslatot, pedig a vétó intézményét még a magasszintű panel is anakronisztikusnak nevezte.³⁷

2. Önkéntes, illetve az Alapokmány módosításával nem járó korlátozások

A BT-reform ezidáig nem jutott el arra a pontra, hogy egy egységes szövegtervezetről egyeztessenek a tagállamok, így előtérbe kerültek olyan, az alapokmány módosításával nem járó eszközök, amelyek a vétóhasználat korlátozását célozzák.

2013-ban, az ENSZ Közgyűlés magas szintű hetén François Hollande francia elnök nemzeti felszólalásban hívta fel a BT tagokat a vétóhasználatról való tartózkodásra

³⁶ Biztonsági Tanácsban leadott vétók adatbázisa.

³⁷ A More Secure World: Our Shared Responsibility (Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) UN DOC A/59/565 (2004) 256. pont.

tömeges atrocitások esetén.³⁸ Laurent Fabius külügyminiszter pedig a *New York Times*-ban megjelent véleménycikkekben³⁹ ismertette a francia javaslatot a vétóhasználat önkéntes korlátozására, amelynek értelmében az Alapokmány módosítása nélkül, önkéntesen mondanának le az állandó tagok a vétóhasználatról. Arról, hogy a konkrét ügy, amiben dönt a BT, tömeges atrocitásnak minősül-e, 50 tagállam felkérésére a főtítkár döntene a javaslatuk szerint. Kivételt az az eset képezne, amennyiben a vétózni szándékozó ország alapvető nemzeti érdekét érinti az ügy.

A magas szintű kommunikációt kiemelt francia figyelem követte szakértői szinten is, és a törekvések eredménye egy 2015 augusztusában Mexikóval közösen kiadott politikai nyilatkozat lett, amelyben egy kollektív és önkéntes megállapodásra hívják fel az állandó tagokat arra vonatkozóan, hogy tömeges atrocitás esetén ne éljenek vétójogukkal. A francia–mexikói közös nyilatkozathoz 2020 márciusáig 103 ENSZ tagállam és két megfigyelő, Palesztina és a Vatikán csatlakozott.

Hollande a 2015-ös Közgyűlés magas szintű szegmensén nemzeti felszólalásban bejelentette, hogy Franciaország egyoldalú, önkéntes kötelezettségvállalást tesz, hogy a jövőben tartózkodni fog a vétóhasználatról tömeges atrocitások esetén.⁴⁰

Egy másik, részmegoldást célzó kezdeményezés a Liechtenstein szervezésében 2013 májusában bemutatkozott *Accountability, Coherence and Transparency* csoport (a továbbiakban ACT),⁴¹ amelynek 2020-ra 27 kis- és közepes méretű ország – köztük Magyarország – a tagja. A csoport célja a BT elszámoltathatóságának, koherenciájának és átláthatóságának a növelése, amelynek érdekében megoldási javaslatokat tesz a BT reformfolyamatban. A kezdeményezés előzménye egy 5 kis országot összefogó csoport (S5)⁴² kezdeményezése: először 2006-ban,⁴³ majd 2011-ben⁴⁴ közzétett határozattervezetükben megfontolásra javasolták a vétóhasználatról távolmaradást népirtás, emberiség elleni bűnök és a humanitárius jog súlyos megsértése esetén.

Az ACT 2015. júliusban állt elő a magatartási szabályzat (*Code of Conduct*) dokumentummal, amely egy önkéntesen alkalmazandó iránymutatás arra, hogy népirtás, emberiség elleni bűntett és a háborús bűnök elkövetése elleni hatékony BT-fellépés érdekében ezekben a szituációkban nem akadályozzák a BT-t a határozat elfogadásában. A magatartási kódex bár hasonló a francia javaslatához, rögzíti a konkrét tényállásokat, amelyek esetén a vétóhasználat korlátozásra kerülne, míg a francia–mexikói javaslat tömeges atrocitás kifejezést használ.

³⁸ Débat d'ouverture de la 68ème session de l'Assemblée générale – Intervention de M. François Hollande, Président de la République.

³⁹ FABUS, Laurent: A Call for Self-Restraint at the U.N. *New York Times*, 2013.10.04., <https://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁰ Discours de M. François Hollande, président de la République française – Assemblée générale – 28 septembre 2015. Débat général de la 70ème Assemblée générale des Nations unies, 28 septembre 2015.

⁴¹ LEHMANN, Volker: *Reforming the Working Methods of the UN Security Council: The Next Act*. New York, 2013.

⁴² A csoport tagjai Costa Rica, Jordánia, Liechtenstein, Szingapúr és Svájc.

⁴³ Draft Resolution on Reforming the Working Methods of the Security Council (March 20, 2006).

⁴⁴ Small Five Tabled Resolution on Security Council Working Methods (April 2011).

Az ACT a politikai nyomásra alapozza a vétóhasználat önkéntes korlátozását, remélve, hogy a tagállamok teljesen önkéntes „erkölcsi” alapú vállalása szűkíti az állandó tagok mozgásterét vétójoguk használatakor. Ezzel szemben a francia–mexikói javaslat ambíciózusan más megközelítéssel, az állandó tagok kollektív önkéntes vállalását kéri.

A BT átláthatóságának és elszámoltathatóságának javítása érdekében Liechtenstein egy olyan javaslattal állt elő 2019-ben, amelynek értelmében az ENSZ Közgyűlésnek lehetősége lenne megvitatni minden olyan kérdést, amellyel kapcsolatban vétóhasználatra kerül sor a BT-ben. Ennek jogi alapjául a Közgyűlés által elfogadandó, technikai jellegű határozat szolgálna.⁴⁵ Az Alapokmány 12. cikke rendelkezik arról, hogy „mialatt a Biztonsági Tanács valamely vizsály vagy helyzet tekintetében a jelen Alapokmány által ráruházott feladatokat végzi, a Közgyűlés e vizsály vagy helyzet tekintetében nem tehet ajánlásokat, hacsak a Biztonsági Tanács eziránt nem keresi meg”. Ezt a kezdeményezés úgy értelmezi, hogy amennyiben a vétóhasználat miatt a BT nem tudja ellátni elsődleges feladatát, a béke és biztonság fenntartását, ülésezhet az ügyben a Közgyűlés.

A gyakorlatban sokszor már a vétó fenyegetése is bénítóan hat a testület működésére, azaz az adott kérdés az esetek többségében el sem jut szavazásig. A liechtensteini javaslat jelenleg figyelmen kívül hagyja e jelenséget, és kizárólag a szavazásra bocsátott, megvétózott határozati javaslatok esetében indítványozza közgyűlési ülés összehívását. A Közgyűlésnek nincs felhatalmazása a BT-hez hasonló, kötelező erejű határozatok elfogadására, így kizárólag politikai és erkölcsi súlya lenne az ilyen ülések összehívásának.

Ez a javaslat az Alapokmány által biztosított keretek rugalmas értelmezésével illeszkedik abba a tendenciába, amely a biztonságot közvetlenül érintő kérdéseket igyekszik átvinni a Közgyűlésbe. Samantha Power USA ENSZ nagykövet 2015-ben a szíriai vétók kapcsán a *Guardiannak* adott nyilatkozatában hívta fel a figyelmet arra, hogy a BT tehetetlensége *forum shoppingot* eredményez, azaz egyre több ország máshová fordul a nemzetközi békét és biztonságot érintő ügyekben⁴⁶ a Tanács helyett.

IV. Összegzés

A főtitkár, közgyűlési elnök, IGN társelnökök képesek aktív közreműködőként lendületet adni a BT reform folyamatának, ahogyan azt a fenti áttekintés mutatja, azon-

⁴⁵ Statement by H.E. Ambassador Christian Wenaweser, Permanent Representative of the Principality of Liechtenstein to the UN, Questions of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, 25 November 2019.

⁴⁶ BORGER, Julian – INZAURRALDE, Bastien: Russian vetoes are putting UN Security Council's legitimacy at risk, says US. *The Guardian*, 2015.09.23., <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/russian-vetoes-putting-un-security-council-legitimacy-at-risk-says-us> (letöltve: 2021.03.31.).

ban a 2009 óta zajló kormányközi tárgyalások vezetőire leginkább a biztonsági játék jellemző.

2021 év elején patthelyzetből indulnak újra a tárgyalások, a fő érdekcsoportok közötti távolság nem csökkent, az elégedetlenség az önismétlő vitákkal viszont kezelhető.⁴⁷ Az IGN során eddig született társelnöki összefoglalókat egységes keretbe rendezve, a szövegszerű tárgyalások irányába elmozdulni vágyó tagállamok nyomásával szemben az állandó tagok, legfőképp a konszenzus elvének tiszteletben tartására hivatkozó Kína pressziója áll, ezzel tovább növelve a fejlődő országok táborán belüli megosztottságot. Franciaország és az Egyesült Királyság nagyobb kockázat nélkül mutat együttműködési készséget és fogékonyságot a reformra, tudva, hogy nem remélhető előrelépés.

A II. világháború győztes hatalmaira felépített és a jogosítványokat ennek megfelelően elosztó rendszer megváltoztatásához pont az ő hozzájárulásuk szükséges. Ehhez ma sem állunk közelebb, mint Valki László tanulmányának megjelenésekor.

⁴⁷ Statement by Georg Sparber, Deputy Permanent Representative, Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the UN, Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters, 16 November 2020.

KECSKÉS Gábor^{*}

Négy évtized múltán vajon létezik szankciója a nemzetközi jognak? Valki László 1979-es munkájának olvasata

„A szankció a jog érvényesülésének legáltalánosabb látható tényezője.”
(Bibó István)

„[M]egállapítható, hogy a nemzetközi jog rendszerében a szankció csak *tényszerű* következménye lehet a jogsértésnek, de nem jogkövetkezménye.”
(Valki László)

Előszó

Valki László professzort 80. születésnapja alkalmából egy olyan tanulmánnyal köszöntöm, amelynek témáját először évekkel ezelőtt, más fókuszú tanulmányok formájában publikáltam,¹ és amelyek megírására elsősorban Valki professzor két munkája ösztönzött. A nemzetközi jog szankcióiról írott 1979-es Valki-tanulmány,² illetve a nemzetközi jog természetéről írott 1981-es monográfia³ mindmáig mértékadók, aktualitásukat azóta sem veszít írások, amelyekhez egy 2021-es szankciókról írott kéziratban is biztos forrásként lehet visszanyúlni.

Jelen tanulmány áttekintést nyújt 42 évvel Valki professzor 1979-es írása után a nemzetközi jog szankcióinak aktuális és általánosabb kérdéséről, közben visszavisszatérve az Ünneptel négy évtizedes sorainak időtállóságára.

^{*} KECSKÉS Gábor egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet.

¹ Erre tanulmányt is e két forrás alapulvételével írtam. Ezeket lásd KECSKÉS Gábor: A klasszikus nemzetközi jogi szankcióval kapcsolatos felfogások a magyar jogirodalomban – kitekintéssel a hatályos nemzetközi jogra. *Állam- és Jogtudomány*, 48. (2007) 489–508. o. és KECSKÉS Gábor: Az államfelelősség és a szankciók nemzetközi jogi kérdéskörének megjelenése a magyar jogirodalomban. In BLUTMAN László – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2014. 289–301. o.

² VALKI László: Van-e szankciója a nemzetközi jognak? *Külpolitika*, 6. (1979) 51–67. o.

³ VALKI László: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*. Budapest, 1981.

I. Jogrendszer és szankciórendszer

A szankció mint a jogi normák megsértésének hátrányos jogkövetkezménye minden jogrendszerben jelen van valamilyen formában. Amíg azonban a belső jogban (főleg például büntetőjogban) a szankciórendszer kidolgozott és taxatív, addig a nemzetközi közjog területén „megállapítható, hogy a nemzetközi jog rendszerében a szankció csak ténszerű következménye lehet a jogsértésnek, de nem jogkövetkezménye. Mégpedig annak ellenére, hogy a sértett fél esetleg helyesen ítélte meg a jogsértés tényét, a jogsértő felelősségét és a szankciót is arányosan alkalmazta.”⁴

A szankció kettős természetű, *egyrészt* célja a megsértett jogrend helyreállítása, a jog integritásának garantálása, *másrészt* meg kell valósítania a jogsértő megbüntetését, az elszenvedett kár jóvátételét, a kár bekövetkezése nélküli vagy ahhoz hasonló állapotot a károsult érdekeinek védelme érdekében. Következésképpen a jogrendszer – legyen az belső jog vagy nemzetközi jog – sohasem nélkülözheti a szankció meglétét, függetlenül annak jogi jellegétől és tulajdonképpeni hatékonyságától.

A szankció megállapításához nélkülözhetetlen felelősség fogalmát és koncepcióját – hasonlóan a belső jogokhoz – maga a nemzetközi jog is ismeri, azonban a hatékonyság belső jogban megtapasztalt ismérveinek hiányában sem mondhatjuk, hogy a nemzetközi jog szankció nélküli, *lex imperfecta* normákból álló joganyag lenne. Ahogy *Sulyok Gábor* a nemzetközi jog jellegéről írott szócikkében is megjegyzi, „helytelen lenne azt feltételezni, hogy szankciórendszerének fejletlensége miatt a nemzetközi jog gyakrabban szenved sérelmet, mint a belső jog (...), az államok általi önkéntes és jóhiszemű jogkövetés és a közöttük fennálló reciprocitás rendszerint elegendő a nemzetközi jog szabályainak érvényre juttatásához”.⁵

Kétségek kívül jelentős eltérés tapasztalható a belső és nemzetközi jogi szankciós eszközök vonatkozásában, miszerint a belső jog szupremáciája a belső jog alanyaira az általánosan kötelező jogszabályok alapján, ezen alanyok beleegyezésétől függetlenül kiterjed, addig a nemzetközi jogban ilyen általános, szubordinációs és kikényszerítő jellegű hatalmi szervezet- és intézményrendszer nem jött létre. A szankciókról, vagyis a hátrányos (negatív) jogkövetkezményekről való döntés a belső jogban kógens szabályok alapján történik, viszont a nemzetközi jogban nemhogy a döntés alapjául szolgáló normák alkalmazásáról, de még gyakran magáról a nemzetközi jogi szankció kérdéséről és annak jogi jellegéről sincs általános egyetértés. Azonban e tétel feltétlen elfogadása esetén sem vitathatjuk el a nemzetközi jog szankciórendszerének kétségtelen tényét.

⁴ VALKI: Van-e szankciója a nemzetközi jognak? 59. o.

⁵ Sulyok Gábor: „Nemzetközi jog”. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor). <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2018).

II. Szankciók és nemzetközi jog

A szankciók⁶ kérdésköre a nemzetközi jog egyik legkevésbé kiforrott és a belső jogi szankciókhoz képest valamelyest más jelentéstartalommal bíró részterülete. Nagy Károly szerint „a jogtalan cselekménynek ugyanis vannak olyan jogkövetkezményei, amelyeket a nemzetközi jogsértés szükségképpen és mindig kivált. Ez azt jelenti, hogy a jogkövetkezmények egy részének beállása nem hárítható el. Ezzel szemben a szankció olyan jogkövetkezmény, amely alkalmazása a sértett állam vagy államok diszkrecionális joga.”⁷

Napjaink nemzetközi jogában sem tűnik antagonisztikusnak továbbá Bibó István 1934-es gondolata, miszerint „a nemzetközi jog az a jogterület, amely ma még legkevésbé tudja igénybevenni a szankciók segítségét s ezen a jogterületen veszik fel a szankciók az általánostól legelütőbb alakjukat”.⁸ Valki László 1979-ben írt sorai is mind a mai napig érvényesek, hiszen remekül megragadják a nemzetközi közjog hatékonyságának kérdéskörét a szankciókat illetően. Eszerint ugyanis,

azok, akik a nemzetközi jog érvényesülésében a szankciónak, illetve kényszernek jelentőséget tulajdonítanak, nézetem szerint ott követnek el hibát, hogy a pusztán elvi *lehetőséget* összetévesztik a társadalmi *valószínűséggel* (...), a kérdést azonban mégis csak az dönti el, hogy jogsértés esetén *van-e tényleges valószínűsége a jogilag szabályozott szankció alkalmazásának, vagy sem*.⁹

Marton Gézánál a szankció hiánya teszi kétségesse a nemzetközi jog jogként való elismerését, miszerint „a nemzetközi jog nem jog, mert hiányzik belőle az az elem, mely joggá tenné: a szervezett szankció”.¹⁰ Marton gondolata az első világháború előtti korszakra reflektált elsősorban, és ekkoriban még a szervezett, vagyis a tulajdonképpeni centralizált szankciók teljes mértékben hiányoztak a nemzetközi jog normaanyagából. Az viszont semmiképpen sem tagadható, hogy az akkoriban gyakorta alkalmazott decentralizált szankció, az önszegély (elsősorban a represszália) is szervezeten volt végrehajtva, igaz, nem egy nemzetközi, államok feletti fórum, hanem maguk az államok által.¹¹ A represszália szervezett szankció-jellege sem kérdőjelezhető meg, aminek következtében már

⁶ A nemzetközi jog szankcióiról lásd bővebben PELLET, Alain – MIRON, Alina: Sanctions. In RÜDIGER, Wolfrum (ed.): *Max Planck Encyclopedia of International Law*. Oxford, 2012.

⁷ NAGY Károly: *Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban*. Szeged, 1980. 254. o.

⁸ Lásd BIBÓ István: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. Szeged, 1934. 5. o.

⁹ VALKI: Van-e szankciója a nemzetközi jognak? 63. o.

¹⁰ Lásd MARTON Géza: *A nemzetközi jog jogiságának kérdéséhez*. Különlenyomat az „Ügyvédek Lapja”-ból. Budapest, 1916. 32. o.

¹¹ Ekkoriban az önszegély bizonyos értelemben a nemzetközi közösség szervezett szankciójának is tekinthető, ugyanis az államok közössége mint „összesség a saját összeállása helyett... a közvetlenül érdekelt tagjait egyszersmind mint a kollektív funkció elvégzésére a legalkalmasabb saját szerveit toltta előtérbe”. Lásd GAJZÁGÓ László: *A nemzetközi jog eredete, annak római és keresztény összefüggései – különösképpen a spanyol nemzetközi jogi iskola*. Budapest, 1942. 26. o.

Marton korában sem jelenthető ki kategorikusan, hogy a sértett államok jogsértővel szembeni, kényszer típusú intézkedései ne bírtak volna a szervezett szankció jellegével.

A nemzetközi jog szankciórendszere, a kényszer alkalmazása, a szankcionálás tényleges megvalósulása tehát egyértelmű hatalmi centrum hiányában mindig is decentralizált volt, azaz többszáz éve elsősorban az önsegély elvén alapult, amikor is a jogaiban sértett maga alkalmazott jogkövetkezményt a jogsértő állammal szemben.

1. Szankciórendszer története

Az első világháború előtti korszakot a centralizált szankciók teljes hiánya jellemezte. Ezért a tágan értelmezett önsegély¹² két formálódó válfajának (represszália és retorzió) jutott az a szerep, hogy hatékony szankciós mechanizmust biztosítson a nemzetközi jogrendben, mivel a klasszikus nemzetközi jog korszakát „az államok társadalmát alkotó egyes államok szuverénitásának és önsegélyének intézményes előtérben maradása” jellemezte, az „összesség azonnali kollektív reagálása helyett”.¹³

Az önsegély lényegi jelentése tulajdonképpen a klasszikus, 1945 előtti nemzetközi jog korszakához képest alig változott, az önsegély két fajtája (represszália és retorzió) olyan intézkedés a sértett állam részéről, amely a jogsértőnek valamilyen módon hátrányt okoz, úgy azonban, hogy míg a retorzió önmagában véve nem minősülne jogsértésnek,¹⁴ addig a represszália önmagában véve – vagyis ha nem szankcióként alkalmaznák – jogsértést jelentene.¹⁵ A represszália tehát kizárja a konkrét esetben a cselekmény jogtalanságát (*de facto* jogellenes cselekmény jogszerű, *de iure* szankcióvá alakul át), nem deliktum, mindemellett nem szolgáltatthat okot egy ezzel szemben alkalmazott represszáliára (az ún. ellenrepresszália problémája) és jóvátételre sem.¹⁶ Buza megítélése az,

¹² Olyannyira tágan értelmezték, hogy a vizsgált korszakban „az önsegély alatt minden olyan intézkedést értettek, amelyet az állam jogsértés esetén igénybe vehetett, így önsegélynek tekintették a fegyveres erő alkalmazását, illetve a háborút is”. NAGY Károly: Az önsegély a nemzetközi jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 38. (1983) 459. o.; BIBÓ: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 10. o. és 14. o., valamint MARTON: A nemzetközi jog jogiságának kérdéséhez. 30. o. Marton Géza azonban a háború mint szankció *ultima ratio* jellegét hangsúlyozza, ahogy megteszi ezt Bibó is („A nemzetközi szankciók leghatékonyabbika, az »ultima ratio regum«: a háború.”) Lásd BIBÓ: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 18. o.

¹³ Erről lásd GAJZÁGÓ: A nemzetközi jog eredete, annak római és keresztény összefüggései... 25–26. o.

¹⁴ Mivel a retorzió alapvetően jogon kívüli jelenség, így gyakorlására, konkrét formáira semmiféle nemzetközi jogszabály nem létezik, nem létezett. A retorzió egyébként tipikusan politikai jellegű, hátrányos intézkedést jelent. Erről lásd NAGY: Az önsegély a nemzetközi jogban. 465. o. és GAJZÁGÓ: A nemzetközi jog eredete, annak római és keresztény összefüggései... 404. o.

¹⁵ Lásd VALKI: A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete. 88. o.

¹⁶ Lásd BUZA László: A nemzetközi jog tankönyve. Budapest, 1935. 278. o. Herczegh szerint csak az aránytalan mérvű és mértékű megtorlással szemben lehetséges ellenrepresszália, hiszen ezek már önmagukban jogsértésnek minősülnek, ami (tekintet nélkül az ezt megalapozó, eredendően a jogsértésre reagáló represszáliára) represszália alkalmazását vonhatja maga után. Lásd HERCZEGH Géza: Az ún. háborús represszáliák problémája a mai nemzetközi jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 31. (1976) 386. o. Nagy ezen elméletet – csakúgy, mint Bibó – vitatja, ő az ellenrepresszália alkalmazását nem minden esetben tartja jogellenesnek. Lásd NAGY: Az önsegély a nemzetközi jogban. 464. o. és BIBÓ: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 16. o. és 18. o.

hogy „a represszália egész intézménye összefüggésben van azzal a kezdetlegességgel, melyet a nemzetközi jog saját érvényesülésének biztosítását illetően felmutat”.¹⁷

Amíg tehát az első világháború előtt „a szankcióprobléma a nemzetközi jogi kötelezettségek kikényszerítésének problémáját jelentette”,¹⁸ addig a két világégés között hatályos nemzetközi jog szankcióproblémája olyan kényszerítő eszközök megszervezésére koncentrált, melyek segítségével a háborút kezdő állammal szemben – először a nemzetközi jog történetében – egy államok felett álló, szankcionálási jogkörrel is rendelkező nemzetközi fórum (Nemzetek Szövetsége Tanácsa) döntését lehetett kötelezővé tenni, esetleg kikényszeríteni.

Bibó szerint, amíg az 1914 előtti nemzetközi jog a szankció egyetemes fogalmával dolgozott, „addig a nemzetközi jog újabb területein a szankciók részletes tételesjogi, jogpolitikai és tudományos kiépítést nyertek, de csupán egy részterületre korlátozva: a jogtalan háborúindítás szankcióira vonatkozólag”.¹⁹

A decentralizált jogrend egyik fő problémája – ahogy arra Valki (Kelsent idézve) rámutatott –, hogy „ha valamely állam szankciót alkalmazott a másikkal szemben, bizonytalan lesz, hogy a jogrend szerint szankciót vagy jogsértést valósít-e meg, hogy alkalmazta, vagy éppen megsértette a jogrendet”.²⁰ E probléma azonban látszatra megszűnt létezni az első világháború utáni években. Ha ugyanis a Tanács hátrányos jogkövetkezményt foganatosítana valamely tagállamával szemben²¹ (ez már egy centralizált szankció lenne), ezzel nem jogsértést követ el, hanem a jogsértő államot a jogszerű állapot helyreállítására kötelezi. Ez az eljárás azonban nem mindig találkozott az államok érdekeivel, ők ugyanis inkább a maguk szuverén döntése szerinti önszegély alkalmazásához ragaszkodtak. A centralizált szankciórendszer megjelenése tehát egyben az önszegély igénybevételének bizonyos fokú korlátozását is jelentette, illetve – mint a későbbi, szomorú tapasztalatok mutatják – jelentette volna.

Jelentős jogfejlődés eredményeként a két világháború között a szankciók egy újabb típusának, a *jóvátételi (reparációs) kötelezettségnek* a valódi kiteljesedését tapasztaljuk, köszönhetően annak, hogy az első világháborút lezáró békeszerződésekben a győztesekkel szemben elkövetett jogsértések elsőszámú szankcióivá váltak a reparatív eszközök.²² A jóvátétel összege nemcsak a „legyőzöttek” számára jelentett súlyos

¹⁷ Lásd BUZA: *A nemzetközi jog tankönyve*. 279. o. Ez összefüggésben van Kelsennek a nemzetközi jog mint „primitív jogrend” nézetével is. KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*. (Ford.: Bibó István.) Budapest, 1988. 73. o.

¹⁸ Lásd BIBÓ: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. 27.

¹⁹ Lásd *uo.*

²⁰ Lásd VALKI: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*. 93. o.

²¹ Lásd Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya 17. Cikkének 4. bekezdését, miszerint „ha (...) mindkét fél vonakodik a Szövetség (értsd: Nemzetek Szövetsége – K. G.) tagjaira rótt kötelezettségeket (...) elfogadni, a Tanács minden olyan intézkedést és indítványt megtehet, amely az ellenségeskedések megelőzésére és a vita megoldására alkalmas.”

²² Buza a reparációs kötelezettségeket a nemzetközi jog szankcióihoz sorolja. Buza azon állítása, miszerint pontosan az elégtétel és a jóvátétel a nemzetközi jog tipikus szankciója, míg az ezek kikényszerítésére hivatott represszália és háború csak a szankciók érvényesítésének eszközei, a mai nemzetközi jogrenddel már nem egyeztethető össze, de jól tükrözi a reparáció mint szankció teljes körű elismerését. Amennyiben a háború lehet önmagában deliktum is, akkor – Buza érvelése szerint – aggályosan nevezhetnénk a nemzetközi jog tipikus szankciónak. Lásd BUZA: *A nemzetközi jog tankönyve*. 306. o. és 310. o.

anyagi terhet, de a „győztesek” az ellenük elkövetett jogtalanságok méltó megtorlása-ként fogták fel őket (összhangban azzal, hogy az első világháborút követően az erőszakos jogérvényesítési módok – a fegyveres represszáliák és főként a háború mint jogérvényesítési eszköz – tudatos visszaszorításáról beszélhetünk).²³ Ezen okokkal is magyarázható, hogy a reparatív szankciós eszközök megjelenése jelentős mértékben átalakította a nemzetközi jog szankciórendszerét, alapvető hangsúlyeltolódást idézve elő annak joganyagában.

A hangsúlyeltolódás egyik fontos hozadéka volt, hogy a két világháború közötti nemzetközi jog szankcióinak felsorolására, egyfajta fokozati rangsor felállítására nyílt lehetőség. Bibó rendszerezésében²⁴ például a sorrendiség egyben a szankciók hatékonyságának növekedését és a jogérvényesítési jelleg csökkenését is mutatja:

a) *jóvátételi kötelezettségek* (amelyeket elsődlegesen a „nemzetközi jogalkotó” akarata szab meg, de alapvetően kompromisszum eredményei, ahogy Bibó megfogalmazta: „a sértett fél jóvátételt követel, a sértő fél bizonyos fokú jóvátételre hajlandó s a két fél megegyezésének eredménye a jóvátétel módja és mértéke”²⁵);

b) *megengedett önségély* (sértett egyoldalú cselekményei, a mai felfogás szerint csak a retorzió tartozik e körbe) eszközei;

c) *represszália* (jogi felelősségtől mentesült jogellenes cselekmény, a mai represszália-fogalom); valamint a

d) *háború* (hasonló a represszáliához, de annál ritkább, viszont hatékonyabb is).

A rendszerezésből következően Bibó a jóvátételi kötelezettségeket a leghatékonyabb szankcióként gondolja el. Egyben legkevésbé itt érvényesül a kényszeren alapuló jogérvényesítési jelleg, hiszen ha már a jogsértő állam elfogadta e kötelezettséget az általa aláírt szerződésben, akkor ezek kikényszerítése már a legritkább esetben szükséges, mivel e kötelezettségeknek az állam rendszerint önkéntesen eleget tesz. Bibó azon állítása, hogy a „jóvátételi kötelezettség a nemzetközi jogsértést elsődlegesen következő szankció”,²⁶ nem jelenti azt, hogy a nemzetközi közösség a kezdetektől fogva szankcióként tekintett a reparációs eszközökre. Az első világháborút lezáró békeszerződések megkötéséig a jóvátételek kérdése a represszália alkalmazási körébe tartozó jogintézményként szerepelt,²⁷ viszont a Párizs környéki békeszerződések rendelkezései alapján

²³ Ezekről lásd Bibó: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. 20. o. és IRL Albert: *Bevezetés az új nemzetközi jogba*. Pécs, 1929. 156. o. Buza is amellett érvel, hogy a háború egyoldalú minősítése nem lehetséges, mert „épen úgy lehet deliktum, mint szankció, lehet a jogos védelem és a végszükség eszköze és lehet eszköz, mely a feleknek a nemzetközi jogban szükséges megegyezését van hivatva biztosítani”. Lásd Buza: *A nemzetközi jog tankönyve*. 306. o.

²⁴ Lásd Bibó: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. 22. o.

²⁵ Lásd *uo.* 12. o.

²⁶ Lásd *uo.* 10. o.

²⁷ Még a Párizs környéki békeszerződésekben is szerepelt a jóvátételt szabályozó szakaszokban a „gazdasági és pénzügyi tiltó és megtorló intézkedés” kifejezés (ez ma a retorzió, esetleg a represszália fogalmának felelne meg), ami azonban inkább a formula bevett és megszokott elnevezése volt, mintsem az új állapotot tükrözte.

„a szankciók meghatározása és végrehajtása (...) már külön szerv és pedig nemzetközi jellegű szerv hatáskörébe tartozik”.²⁸

Mivel a több állam által kötött békeszerződések *de iure* kompromisszumot tükröznek, ezért a jóvátételek kérdéskörében 1919-től egyértelmű a változás: a sértett állam döntési jogkörébe sorolható represszív és reparatív eszközök a békeszerződések következtében szerződéses, mindegyik fél által elfogadott szankciókká váltak. Ez egyben azt is jelentette, ha ezen imperatív kötelezettségeket „áttöri a jogsértő állam, akkor kerül sor a sértett állam részéről erőszakos jogérvényesítési módozatokra”.²⁹ A reparatív szankciók tehát prioritást élveztek, azonban sikertelenségük esetén a nemzetközi jog „bevált”, önszegélyen alapuló intézkedései, illetve a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya alapján alkalmazott szankciói léptek (volna) életbe.

Az önszegély alkalmazásának általános visszaszorulása az előbbieken taglalt két jogintézményből következne a vizsgált időszakban. Az önszegély eddigi uralkodó szerepét a Nemzetek Szövetsége fel kívánta váltani a centralizált mechanizmusok segítségével, és az együttműködni kívánó nemzetközi közösség a reparatív kötelezettségek elsődlegességét hangoztatta. Ezzel az önszegély mint szankció *elméletileg* a nemzetközi jog szankciórendszerében évszázadok óta betöltött, megkérdőjelezhetetlen pozícióját elveszítette. *Gyakorlatilag* viszont továbbra is töretlenül alkalmazták, igaz, már jóval szigorúbb jogi keretek között.

A 20. században tehát megjelentek olyan fórumok a Nemzetek Szövetsége, illetve később az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) keretén belül (Biztonsági Tanács, esetleg Nemzetközi Bíróság), amelyek államokra kötelező döntéseket, szankciókat hoztak. A 20. század második felében a nemzetközi bíróságok proliferációjáról is szólnunk kell már, e bírói fórumok érdemi szankciókkal (például elégtétel adása, jogsértés tényének megállapítása, jogsértés megszüntetése, a jogszerű állapot helyreállítása) sújtották a jogsértő államokat. Ez önmagában az állam abszolút szuverenitását *de iure* nem korlátozza, mivel maga az állam dönti el, hogy részt vesz-e a nemzetközi szervezet munkájában, illetve az állam a tagállami státusából következően kész elfogadni ezeket a kényszerítő, szankciós eszközöket, így természetesen fogalmilag kizárt szuverenitást korlátozó eszközként való minősítésük.

A modern szellemű nemzetközi jog korszakában 1945-től kétirányú trend figyelhető meg: egyrészt a centralizált szankciók az ENSZ Biztonsági Tanácsának működésében jelentősen felerősödtek, másrészt két új szankciótypus jelent meg, amelyek

²⁸ Lásd Bibó: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 24. o. Bibó a reparatív szankciók 3 módozatát (*in integrum restitutio*, kártérítési kötelezettség és elégtétel) különbözteti meg. Lásd uo. 11. o. Ezekről lásd még Nagy Károly: A jóvátétel problémája a nemzetközi jogban. *Jogtudományi Közöny*, 36. (1981) 677–683. o. Buza eltérően csoportosít, mert megkülönbözteti az elégtételadást, illetve a jóvátételen (ezen belül a restitúción és a kártérítésen) alapuló reparációt, aszerint, hogy immateriális (elégtételadás) vagy materiális javakat (jóvátétel) sértett meg a szankcióval sújtani kívánt állam. Erről lásd Buza: A nemzetközi jog tankönyve. 308–310. o.

²⁹ Lásd Bibó: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 10. o.

valamelyest átformálták a nemzetközi közjog és a szankciók viszonyát, mégpedig előtérbe került az egyén kérdése, ezáltal az államok kizárólagos nemzetközi jogi szankcionálásának kérdése meghaladtá vált. Az egyik új szankció típusnak az tekinthető, hogy az 1990-es évektől több nemzetközi büntető törvényszék, büntetőbíróság jött létre (nemzetközi és hibrid büntető törvényszékek, Nemzetközi Büntetőbíróság³⁰) az egyéni nemzetközi büntetőjogi felelőssége tárgyában (*delicta iuris gentium*), míg a másik, legújabb szankció szerint elsősorban a terrorcselekmények és súlyos jogsértések elkövetése után az ENSZ Biztonsági Tanácsa elkezdte alkalmazni az ENSZ Alapokmány VII. fejezete³¹ alapján az ún. célzott vagy okos szankciókat (*smart sanctions*) az egyénnel szemben.³² Manapság már az egyénnel szembeni célzott szankciók (például a szankcionáló államban az egyén vagyoni eszközeinek zárolása, a hozzáférés korlátozása) újabb altípusaira is egyre több példát láthatunk. Ahogy *Stefan Talmon* fogalmaz (*Bódig Mátyás* fordításában): „a Biztonsági Tanács már az 1990-es évek közepétől »célzott«, illetve »okos« szankciókhoz folyamodott, és rendelkezéseit kifejezetten bizonyos személyekre vagy személyek csoportjaira irányította, amelyeket kiváltképpen felelősnek tartott a béke veszélyeztetéséért. Erre a célra elsősorban pénzügyi szankciókat és utazási tilalmakat alkalmazott.”³³

III. A nemzetközi jogi szankciók főbb csoportosítási szempontjai

A szankciók csoportosítása egyben lehetőséget kínál a klasszifikáción túl a tipikus szankciók felsorolására is. A hatályos nemzetközi jogban *centralizált* és *decentralizált* szankciókról beszélünk, előbbi kategóriába az ENSZ Biztonsági Tanácsa által, az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete szerint fogantatott fegyveres és nem fegyveres kényszerintézkedések, míg utóbbiba valamennyi ezen kívüli szankció tartozik.

Ez az általánosan bevett megkülönböztetés 1945 után bír jelentőséggel, mivel az ENSZ megalakulásáig a centralizált szankciók megjelenéséről nem igazán beszélhetünk. E felosztás a szankciók meghatározásának és érvényesítésének módja szerint

³⁰ Lásd 1998 Rome Statute of the International Criminal Court.

³¹ Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében.

³² A témáról lásd bővebben: TOSTENSEN, Arne – BULL, Beate: Are Smart Sanctions Feasible? *World Politics*, 54. (2002) 373–403. o.; GORDON, Joy: Smart Sanctions Revisited. *Ethics & International Affairs*, 25. (2011) 315–335. o.; ANG, Adrian U-Jin – PEKSEN, Dursun: When Do Economic Sanctions Work? *Political Research Quarterly*, 60. (2016) 135–145. o.; CARISCH, Enrico: *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*. Switzerland, 2017.

³³ TALMON, Stefan: The Security Council as World Legislature. *American Journal of International Law*, 99. (2005) 175–193. o. Az *American Society of International Law* engedélyével. Fordította: Bódig Mátyás, lásd TALMON, Stefan: A Biztonsági Tanács mint világtörvényhozás. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. (2007) 111. o.

klasszifikál, amíg ugyanis a centralizált szankciórendszer³⁴ egy államok feletti, államokkal szembeni szankciók kiszabására feljogosított – központi – nemzetközi szervezetet feltételez, addig a decentralizált szankciók (az önszegély³⁵ és annak formái) megállapításában és érvényre juttatásában nincsen szerepe nemzetközi szervezetnek, kizárólag az államok szuverén döntésén múlik ezek végrehajtása, amelyeknek rendszert önmaguk tesznek eleget.

Az előbbiek fényében egy érdekes problémával találkozunk. Ugyanis a gyakorta alkalmazott önszegély mint nemzetközi jogintézmény önmagában nem teszi szükségessé több állam együttműködését és közös döntését, ami mégiscsak a nemzetközi jogintézmények sajátja. Az önszegély természetesen két vagy több állam viszonylatában manifesztálódik; azonban az a tény, hogy egy állam önmaga intéz retorziót vagy represszáliát egy másik ellenében, már eleve feltételez egy előzetes barátságtalan vagy jogellenes cselekedetet, amelynek beálltával – véleményem szerint – megvalósul a két vagy több állam közötti speciális, felelősségi alapú jogviszony, aminek eredményeként az önszegély mint nemzetközi jogi szankció igénybe vehető. A szankciók más szempontból való felosztása egyébként rendkívül nehézkes, Bibó szerint ez köszönhető a nemzetközi jogi intézményeknek a jogpolitikai követelményekkel való keveredésének, valamint annak, hogy a nemzetközi jog szankciói nincsenek tartalmilag konkretizálva. Ennek megfelelően a szankciók tartalmi felosztása (mint alapvető csoportosítási mód) már önmagában kizárt.³⁶

A centralizált-decentralizált kategorizálás mellett a nemzetközi jog tudományában még két jelentősebb szankciófelosztás jelent meg, a *reparatív–büntető*,³⁷ valamint a *pozitív–negatív* szankciók szerinti osztályozás. Előbbi valójában a *jóvátételi kötelezettség* (kártérítés és elégtételadás) és a *retorzió/represszália* megkülönböztetésén alapul, és leginkább a békés, erőszak alkalmazásával nem járó, illetve az erőszakot magában foglaló intézkedések elhatárolása szerint klasszifikál. Az utóbbi, a pozitív–negatív szankciók mentén történő felosztás alapvetően az előző csoportosítás – ma már kevésbé

³⁴ „Az államok ellen irányuló hatékony szankciók egységes, végrehajtásban centralizált rendszere csakis a szuverenitás elvének részleges feladásával lehetséges, mert az államok elleni szankciók megállapítására és keresztülvitelére feltétlenül szükséges, hogy bizonyos szervek bianco-elfogadó lapot kapjanak: döntéseik, intézkedéseik az érdekelt államok beleegyezésére való tekintet nélkül kötelező erővel bírjanak” – írja Bibó. Lásd Bibó: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. 7. o.

³⁵ Az önszegély valójában „mindazokat a jogi és jogon kívüli eszközöket jelenti, amellyel a sértett állam igyekszik az őt ért sérelem jóvátételét kikényszeríteni”. Lásd Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, 1998. 558. o. Ez a definíció független attól, hogy melyik korban helyezzük el az önszegély kérdését; valójában minden kor nemzetközi jogának megfelel e meghatározás, hiszen az önszegély terminológiájában gyakorlatilag nem történt változás, mindvégig e definíció fogalmi elemei (jogi és nem jogi eszközök, sértett állam joga, kikényszerítési jellegű) érvényesültek; utóbb talán csak az arányosság elve került konjunktív feltételei körébe, igaz, ez alaposan átalakította az önszegély jogintézményét. Erről lásd bővebben: Nagy: *Az önszegély a nemzetközi jogban*. 463–484. o. és Herczegh: *Az ún. háborús represszáliák problémája a mai nemzetközi jogban*. 386. o.

³⁶ Erről lásd Bibó: *A szankciók kérdése a nemzetközi jogban*. 8. o.

³⁷ Lásd Nagy Károly: *A nemzetközi jogi aktusok érvénytelensége mint a jogsértés szankciója. Jogtudományi Közöny*, 38. (1983) 325. o.

releváns – szinonimája. Irk ugyanis a pozitív szankciók körébe sorolja a gazdasági (tulajdonképpen jóvátételi) jogkövetkezményeket,³⁸ amelyeknél a jogsértő államnak tevőleges, pozitív (ahogy Irk fogalmaz: *gazdasági*) kötelezettsége van a sértett állam irányában, azaz jóvátételt kell fizetnie vagy elégtételt köteles szolgáltatni. A pozitív szankciónál tehát a jogsértő teljesít. Ezzel ellentétben a negatív (ahogy Irk fogalmaz: *katonai*) szankcióknál a sértett állam (vagy nevében a nemzetközi közösség) juttatja érvényre a szankciót, amikor például fegyveres erővel represszáliát alkalmaz a jogsértő állammal szemben. Ilyenkor a jogsértőnek nincs tevőleges kötelezettsége, valójában eltűri a vele szemben alkalmazott kényszert.³⁹

Megkülönböztethetünk továbbá *központi, kollektív és egyéni szankciókat*,⁴⁰ és érvényes elméleti csoportosítási mód a *gazdasági, fegyveres, diplomáciai szankciótipusok* szerinti differenciálás is.

A 2001-ben elfogadott, az államok nemzetközi felelősségéről szóló nem kötelező erejű Tervezet (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*) ugyan a felelősség szekunder szabályairól és nem kifejezetten a szankciókról szól, azonban kifejezetten felismerhetők benne az államfelelősség tipikus szankciói, úgy-mint az *elégtétel, helyreállítás, kártérítés, ellenintézkedés, a megsértett kötelezettség folyamatos teljesítésének kötelezettsége*.⁴¹

A szankciók csoportosítása voltaképpen csak elméleti, teoretikus jelentőséggel bír, ugyanakkor jól mutatja azt a sok évszázados, és különösen 1945 után felgyorsuló folyamatot, hogy újabb és újabb szankciótipusok megjelenésével már a nemzetközi közjog is cizellálni képes a bináris alapokon nyugvó centralizált–decentralizált szankciórendszert, miközben a korlátozott hatékonyságukat érintő alapvetések továbbra is fennállnak, és valószínűleg sokáig meg is maradnak.

IV. Konklúzió

Jelen tanulmány zárásaként, a nemzetközi jog szankciórendszerének értékelésekor Valki László 1979-es gondolatai felidézhetők, ezek szerint ugyanis

a nemzetközi jognak *jogi értelemben* vett szankciója csak elvétel van, következésképpen a jogrendszer nem jellemzi. A jogsértésnek ugyanakkor lehetnek bizonyos *társadalmi* követ-

³⁸ Lásd IRK: Bevezetés az új nemzetközi jogba. 97. o.

³⁹ Ezen elhatárolást nemcsak a szankciók fogalomkörére használják, hanem ennek egyik részterületére, a represszáliákra is. A pozitív–negatív represszáliákról lásd NAGY: Az önsegély a nemzetközi jogban. 462. o. és BIBŐ: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 15. o.

⁴⁰ KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, 2014. 62. o.

⁴¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a Tervezet – címével összhangban – az egyén és a nemzetközi szervezetek felelősségére nem vonatkozhat (lásd a Tervezet 57. és 58. cikkei).

kezményei, amelyek lényegüket tekintve a politikai, gazdasági, kulturális és egyéb irányú együttműködésnek a sértett fél részéről történő csökkentésében vagy megszüntetésében állnak. A nemzetközi jog betartását így elsősorban nem a kényszer, hanem az együttműködéshez fűződő érdek biztosítja.⁴²

A nemzetközi jog ténylegesen érvényesülő szankciói már 1945 előtt kialakultak, nagyban hozzásegítve a nemzetközi közösséget azon tapasztalatok megszerzéséhez, amelyek végső soron a hatályos, centralizált szankciós mechanizmusokat is magában foglaló szankciórendszerhez vezettek el, immár az ENSZ keretében. Bibó szerint „a szankció, minél hatékonyabb, annál kevésbé jogérvényesítés”,⁴³ eszerint a jogérvényesítésen alapuló centralizált szankciórend az adott korok nemzetközi jogában eleve kudarcra van ítélve a hatékony és önszegélyen alapuló decentralizált szankciós jogrenddel szemben.

Véleményen szerint viszont túlzás nélkül állítható tehát, hogy a nemzetközi jog fejlődése – az alapvető, fentiekben felvázolt szankciós problémák megléte ellenére – a szankciós lehetőségek bővítését eredményezi. E körben két trend látszik egyértelműnek: egyrészt egyre nagyobb teret kapnak a gazdasági (a nemzetközi közjog évszázados történetében szokatlanak tűnő) szankciók, másrészt az államok elleni szankciókról egyre inkább a jogsértésben érintett egyének elleni szankcióra helyeződik a hangsúly.

⁴² VALKI: Van-e szankciója a nemzetközi jognak? 67. o.

⁴³ Lásd BIBÓ: A szankciók kérdése a nemzetközi jogban. 34. o.

KENDE Tamás*

Lose-lose minden fronton

Valki László saját elmondása szerint egyik kedvenc szakkönyve Allison nemzetközi politikaelméleti alapműve, a kubai rakétaválságról szóló *Döntés lényege*.¹ Allison műve nem történeti munka, és nem az 1960-as évek vagy a hidegháború e fontos pillanatának pontos leírása miatt olvassák ma is. Azt a 13 napot írja le, amikor a világ a két szuperhatalom közvetlen fegyveres konfliktusának a szélére sodródott, de a háborút mégis sikerrel elkerülte. Allison nemcsak az időnyomás alatti tárgyalás (*brinkmanship crisis*) egy kiemelkedő példáját elemezte, és a konfliktuskutatás egyik alapművét publikálta, de következetesen alkalmazta a nemzetközi kapcsolatok azóta szabványának tekintett elemzési szintjeit, és külön értelmezte a válságot egyrészt mint racionális aktorok (*rational actors*) tetteit, másrészt mint bürokratikus folyamatot (*organizational process*), továbbá mint az egymással küzdő bürokráciák termékét (*bureaucratic politics*).

A 2016 és 2020 között zajló Brexit-folyamat és az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéséről szóló tárgyalások nem tizenhárom napig, hanem sokkal hosszabb ideig tartottak, de hasonlít a két tárgyalás abban, hogy a Brexit-tárgyalások lényegi része is a 2020 karácsonya előtti két hétben zajlott, és a kapkodás a megkötött szerződés szövegén is meglátszik. Noha a tárgyalások tétje nem a világ sorsa és a totális pusztulás elkerülése volt, „csupán” az Egyesült Királyság és az európai integráció gazdasági és politikai jövője, a másik válság mindkét főszereplője, azaz az Egyesült Államok és Oroszország is nagyon aktív volt a Brexit-válságban. Obama a Brexit ellen,² míg a Trump az EU-val szembeni kemény fellépés és így a *hard-Brexit* mellett³ szónokolt, Oroszországot pedig sokan – többek között a brit Parlament bizottságának jelentése⁴ is – a Brexit-népszavazás eredményének befolyásolásával vádolták,

* KENDE Tamás egyetemi docens, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ ALLISON, Graham: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, 1971.

² Barack Obama: Brexit would put UK 'back of the queue' for trade talks. *The Guardian*, 2016.04.22., <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/22/barack-obama-brexit-uk-back-of-queue-for-trade-talks> (letöltve: 2021.03.31.).

³ HIGGINS, Tucker: Trump encourages no-deal Brexit ahead of state visit, offers Britain trade deal with US. *CNBC*, 2019.06.02., <https://www.cnbc.com/2019/06/02/trump-tells-uk-to-walk-away-if-eu-doesnt-agree-to-brexit-deal.html> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ SABBAGH, Dan – HARDING, Luke – ROTH, Andrew: Russia report reveals UK government failed to investigate Kremlin interference. *The Guardian*, 2021.07.21., <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/21/russia-report-reveals-uk-government-failed-to-address-kremlin-interference-scottish-referendum-brexit> (letöltve: 2021.03.31.); MURPHY, Simon: UK report on Russian interference: key points explained. *The Guardian*, 2021.07.21., <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/21/just-what-does-the-uk-russia-report-say-key-points-explained> (letöltve: 2021.03.31.).

és – úgy tűnik – egyértelműen⁵ hasznot húz az EU külpolitikai meggyengüléséből és a britek nélküli EU-t új, meggyengült politikai befolyásának megfelelően kezeli.⁶ A tárgyalások történetének megírása egyelőre nem lehetséges, mert a felek tárgyalási pozíciói jelenleg még nem nyilvánosak, de a Brexit-tárgyalásokról mint egyfajta *brinkmanship*-válságról,⁷ valamint a Brexit következményeiről már most is lehet írni.

I. A Brexit-népszavazás által teremtett helyzet

A 2016. júniusi Brexit-népszavazás brit pártpolitikai termék volt. A kilépési népszavazás gondolata a konzervatív párt köreiben már 2010-től, de 2012-től mindenképpen rendelkezett némi népszerűséggel, noha a párton kívül a közvélemény-kutatók nem jeleztek tömeges igényt sem a kilépésre, sem a kilépésről való népszavazásra.

A 2016-os népszavazás végeredménye így hatalmas politikai meglepetés volt, és a kutatók az esemény után kezdték elemezni, hogy miért is szavazott a lakosság relatív többsége a kilépésre az Európai Unióból. Bár a népszavazás eredménye jogilag nem volt kötelező a londoni parlamentre, politikai értelemben vállalhatatlan lett volna bármilyen olyan politikai kurzust követni, amely nem az Egyesült Királyság Unióból történő kilépésére irányul. Mivel azonban az Egyesült Királyság sok tekintetben már addig sem volt minden vonatkozásban az Európai Unió teljes tagja, talán lehetséges lett volna a Brexit-népszavazás végeredményének olyan értelmezése, amely az Unió teljes elhagyása nélkül csak tovább lazított volna a kapcsolaton az Unió és az Egyesült Királyság között, de a kapcsolat lazításának a foka magát a kilépést nem érte volna el. Ezt annak ellenére mondom, hogy a népszavazáson feltett kérdés egészen specifikus volt: „Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”. A gyakorlatban azonban feltehetőleg – megfelelő politikai szándék esetén – talán lehetséges lett volna egy olyan öszvérmegoldást találni, amelynek révén a „kint is vagyok, bent is vagyok” helyzetet, amelybe az Egyesült Királyság az elmúlt 25 évben manőverezte magát, valamilyen szimbolikus lépéssel fokozzák, de az Egyesült Királyság továbbra is az egységes piac része marad, és az egységes piacra

⁵ Ennek az ellenkezőjét mondja BAUNOV, Alexander: *An Alternate European Path: How Brexit Will Benefit a Democratic Russia*. *Carnegie Moscow Center*, 2020.02.06., <https://carnegie.ru/commentary/80994> (letöltve: 2021.03.31.)

⁶ HENLEY, John: EU chief's Moscow humiliation is sign of bloc disunity on Russia, say experts. *The Guardian*, 2021.02.21., <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/11/eu-chiefs-moscow-humiliation-is-sign-of-bloc-disunity-on-russia-say-experts> (letöltve: 2021.03.31.); KOUTSOKOSTA, Efi – LIBOREIRO, Jorge – SANDFORD, Alasdair: Navalny: Borrell says EU-Russia relations at 'lowest level' but 'no more sanctions' for now. *Euronews*, 2021.02.04., <https://www.euronews.com/2021/02/04/josep-borrell-eu-s-foreign-affairs-chief-visits-russia-amid-navalny-jailing-fallout> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ LEBOW, Richard Ned: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore, 1981.

vonatkozó jogalkotásba valamilyen módon továbbra is beleszól, valamint az Unió költségvetéséhez is hozzájárul.

A „kint is vagyok, bent is vagyok” helyzetet az értem, hogy a britek a megelőző évtizedekben kimaradtak a monetáris unióból, nem vezették be az eurót, kimaradtak a schengeni rendszerből, továbbá kimaradtak a megerősített együttműködés különböző formáiból is, és különböző *opt-out* és *opt-in* jogokat tárgyaltak ki maguknak. Azt gondolom, hogy a népszavazás eredménye – ha akarták volna – egy szimbolikus politikai akttal is kezelhető lett volna. Donald Tusk Európai Tanács elnök és Angela Merkel német kancellár is azt erősítették meg a népszavazás utáni első Európai Tanács ülés után, hogy Európa a brit ajánlatra vár, hogy az milyen módon kíván a jövőben együttműködni, bár Tusk már ekkor felvetette, hogy az egységes piac nem darabolható, és „There can be no single market à la carte”.⁸

Merkel megjegyzése arra a problémára mutatott rá, hogy a népszavazás csak magáról a kilépésről döntött (politikai értelemben), de arról nem, hogy a kilépés után mi legyen, és milyen legyen az Unió és az Egyesült Királyság kapcsolata a jövőben.

Ezért a briteknek a népszavazás után a tudományos kíváncsiságon túl szükségük volt a népszavazási kérdésre adott lakossági válasz mögötti választói akarat árnyalt feltárására, hogy meghatározzák, mi legyen a továbbiakban. Az, hogy pontosan mit akart a választók többsége a népszavazási kérdésre adott válasszal, nyilvánvaló volt: változást. Azonban annak feltárásához hogy ez a változás milyen legyen, ahhoz további közvélemény-kutatások és szociológiai kutatások kellettek. Ezek eredménye azt mutatta, hogy a Brexit mellett szavazók legnagyobb része részben racionális, részben emocionális szempontok miatt szavazott az Unióban maradás ellen.

A racionális okok között szerepelt, hogy az uniós állampolgárok szabad mozgásával élő bevándorlók elveszik a brit munkahelyeket, hogy az uniós költségvetésbe az Egyesült Királyság aránytalanul sokat fizet be, és ehhez képest az Unióból aránytalanul keveset profitál, és hogy az Unió sok, a vállalkozást megnehezítő jogszabályt fogad el. Számos területen az uniós versennyel kapcsolatos szempontok domináltak: egyes ágazatokban (halászat, mezőgazdaság) a brit kisvállalkozók úgy érezhették, hogy jobb lesz nekik uniós versenytársak nélkül. A racionális oldalon jelent meg az is, hogy az egyébként verszegény kampányt folytató maradáspártiak főleg a kilépés tragikus gazdasági következményeivel fenyegettek (*project fear*), ám ezeket a félelmeket a szavazók nagyobb részt nem osztották. De racionális szempont volt az is, hogy az uniós költségvetésbe nettó befizető Egyesült Királyság megspórolhatja a befizetést, ha kikerül az Unióból.

Az emocionális szempontok közé tartozott a brit birodalom és a brit nagyság iránti nosztalgia, az európai föderatív tendenciáktól és a brit szuverenitás és a „brit” kultúrális identitás elvesztésétől való félelem is. Az emocionális-„szuverenista” szempontok

⁸ HENLEY, Jon – RANKIN, Jennifer: Brexit: EU leaders say UK cannot have ‘à la carte’ single market. *The Guardian*, 2016.06.29., <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/29/eu-leaders-begin-summit-talks-without-uk-for-first-time> (letöltve: 2021.03.31.).

között jelenhetett meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának (aminek persze az uniós tagsághoz semmi köze) és az Európai Bíróságnak a kilépést megelőző három évtizedben meghozott számos döntése (lásd különösen a *Factortame*-ügyet⁹), amikor a bírói fórumok döntései a londoni parlament döntéseit felülírva a nemzetközi és uniós kötelezettségek betartását kényszerítették ki, és így a brit parlamenti szuverenitást „lábbal tiporták”. Az emocionális szempontok közé sorolható az is, hogy a népszavazás egyfajta elitellenes *protest*-szavazásként zajlott, és mivel a kormány, de főleg az elit maradáspárti volt, az elit-ellenesek Brexit-pártiak lettek. A *Zeitgeist* is az antiglobalizáció irányába mutatott: négy hónappal azután, hogy a *little-England*erek felmondták az integrációt, a trumpista forradalom bevette Washingtont.

Ha a politika a népszavazók racionális szempontjait követi, akkor valamilyen módon eléri, hogy csökkenjen a brit költségvetési hozzájárulás, korlátozható legyen a polgárok szabad mozgása, és legalább a deklaráció szintjén megkísérli korlátozni az Európai Bíróság jogi aktivizmusát is. A probléma csak az volt, hogy ezeket az igényeket David Cameron már a népszavazás előtt, 2016 februárjában elérte,¹⁰ amikor a

– a föderalista fenyegetés és a brit szuverenitás kapcsán elérte, hogy az „Ever closer union” ígérete rá nem vonatkozik,¹¹ sőt a szubszidiaritás jegyében egy úgynevezett „red-card” mechanizmust is „beletárgyalt” a szerződésekbe;

– az euró kapcsán elérte, hogy az euró-zónán kívüli tagállamoknak nem kell részt venniük az euró-zónán belüli tagállamok megmentésében;

– a személyek szabad mozgása kapcsán elérte, hogy az Egyesült Királyságba bevándorló uniós munkavállalók vonatkozásában a betegszabadság, a munkahelyi juttatások és a gyermekgondozási juttatások terén is jelentős korlátozást hajthassanak végre négy, illetve a hét éves átmeneti időtartamra.¹² Azt is elérte, hogy az újonnan az Egyesült Királyságba érkezők az első három hónapban nem lehettek jogosultak álláskeresési támogatásra, és ha hat hónapig nem találtak állást, akkor el kellett hagyniuk az országot;

– az Unió a versenyképesség fokozását és a bürokrácia csökkentését is megígérte.

Mivel a mozgásszabadság kapcsán a brit kormány és az EU már a brit választók elé ment, az EU által 2016 februárjában megígért lépéseken valamelyest – főleg a mozgásszabadság körében – túllépve feltehetőleg teljesíteni lehetett volna a népszavazók legfontosabb kéréseit a kilépés nélkül is. Ugyanakkor a szimbolikus politizálás és a konzervatív párt népszavazásból győztes jobboldali szárnyának nyomása Cameron

⁹ CRAIG, P.: Sovereignty of the United Kingdom Parliament after Factortame. *Yearbook of European Law*, 11. (1991) 1., 221–255. o.

¹⁰ A Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a new settlement for the United Kingdom within the European Union (Annex 1) és további nyilatkozatok <http://docs.dpaq.de/10395-0216-euco-conclusions.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ “It is recognised that the United Kingdom, in the light of the specific situation it has under the Treaties, is not committed to further political integration into the European Union.”

¹² Munkahelyi juttatások: “On in-work benefits: The Council would authorise that Member State to limit the access of newly arriving EU workers”, Gyermekgondozási juttatások: “...an option to index such benefits to the conditions of the Member State where the child resides.”

bukásához, Theresa May hatalomra kerüléséhez és egy többé-kevésbé radikális, kilépéspárti irányvételhez vezetett. Theresa May 2016. júliusi birminghami beszédében jelent meg a „Brexit means Brexit”¹³ gondolata; ennek a szlogennek az egyszerűségénél csak a politikai üressége és kétértelműsége nagyobb, mert semmit sem mondott arról, hogy milyen legyen az Unió és az Egyesült Királyság kapcsolata a kilépés után: csak annyit, hogy ne olyan legyen, mint addig.

II. Lehetséges Brexit-kimenetek

Pedig az Unió a különféle harmadik államokkal sokszínű kapcsolati rendszert alakított ki az elmúlt évtizedekben. Ennek fényében a kilépés után legalább ötfajta, különböző szintű viszony alakulhatott volna ki az Egyesült Királyság és az Unió között. Ezeket arról nevezték el, hogy milyen állammal alakult ki először ez a kapcsolati forma: norvég, svájci, török, kanadai, marokkói és ausztrál együttműködési szintről beszélt mindenki. Ezek a tagság nélküli teljes együttműködéstől (a politikai jogok nélkül az egységes piacon maradáستól), a gyakorlatilag nulla szintig terjedtek (eufemisztikusan ez utóbbit nevezték „ausztrál modell”-nek).

Az ausztrál modell elnevezés a brit politikai marketingesek legjelentősebb teljesítménye az 1939-es „Keep Calm and Carry On” plakát óta, de az előbbi nyilván durván félrevezető az egyszerű brit szavazók számára, hiszen azt sugallja, hogy létezik ausztrál modell az EU-val való együttműködésben, noha ilyen nem létezik, hiszen az ausztrálok – akik a világ legtávolabbi végén élnek mindennapjaikat – a Világkereskedelmi Szervezet szabályai szerint kereskednek az EU-val, akárcsak több mint nyolcvan másik állam, amely a WTO tagja, és nem kötött semmilyen (különösen szabadkereskedelmi vagy vámuniós) megállapodást az integrációs szervezettel. Ezt ausztrál modellnek nevezni azért durván megtévesztő, mert a brit szavazók többsége sem a szabadkereskedelmi övezetekről, sem a WTO-ról nem hallott még, és valójában az ausztrál-modell a *no-deal* Brexit propagandában jobban eladható leírása volt. De azért is megtévesztő volt, mert az ausztrálok már rendelkeztek az EU-val több, a kölcsönös elismerésre vonatkozó gazdasági megállapodással, és 2018 óta szabadkereskedelmi megállapodásról is tárgyalni kezdtek, ezért *no-deal* Brexitet helyesen nem is annyira az ausztrál, hanem inkább az afganisztáni modell megvalósulásának kellett volna nevezni.¹⁴ Bár ezért aligha lehetett volna marketing-díjat kapni.

¹³ „There will be no attempts to remain inside the EU, no attempts to rejoin it by the back door, and no second referendum.” „The country voted to leave the European Union, and as prime minister I will make sure that we leave the European Union.”

¹⁴ BOFFEY, Daniel: What did Boris Johnson mean by an Australia-style system of trade? *The Guardian*, 2020.10.16., <https://www.theguardian.com/politics/2020/oct/16/boris-johnson-australia-style-trading-system-brexit-uk> (letöltve: 2021.03.31.).

A közvélemény-kutatások tehát azt állapították meg, hogy a kilépést támogatók tekintélyes része a brit munkahelyeket „elbitorló” és a béreket leverő kelet-európai bevándorlók miatt, illetve a brit barnaövezetek és egészségügyi ellátás feljavítása helyett Kelet-Európába diszponált milliárdok okán szavazott a kilépésre. Az is kiderült, hogy viszonylag sokan – főleg az idősebb korosztályokból – a brit nagyságot vágyják vissza; másképp fogalmazva a politikai szuverenitás szimbolikus szempontja vezette a szavazásnál a kezüket. Emiatt a norvég megoldás (egységes piac) vagy a svájci megoldás (szabadkereskedelem + személyek szabad áramlása) sem jöhetett szóba, csak egy ezeknél kevésbé szoros együttműködés lehetett volna tárgyalási alap

1. táblázat. Az „étlap”

Modell neve	Jellemzői	Miért igen?	Miért nem?
„norvég”	Az egységes piac része	Jó a brit gazdaságnak	Mert fennmarad a munkavállalók mozgásszabadsága
„svájci”	Az áruk és a szolgáltatások egy része vonatkozásában 100 kétoldalú megállapodás alapján mintha az egységes piac része lenne	Ua.	Szinte ua.
“török”	Vámunióban áll az EU-val	Jó a brit iparnak	Nem marad szabad a brit külgazdaság-politika
„kanadai”	Részleges szabadkereskedelemben áll az EU-val	Jó a brit ipar és a szolgáltató szektor egy részének	Nincs rá idő
„marokkói”	Részleges szabadkereskedelemben áll az EU-val	Jó a brit ipar egy részének, és egyszerű	–
„ausztrál”	Nincs semmilyen külön megállapodásban az EU-val	A brit gazdaság szinte teljesen úgy fejlődik, ahogy akar	Mert több mint 8 százalékkal esik a GDP

A megvalósuló – és sok tekintetben a marokkói mintára hajazó szabad kereskedelmi megállapodás – a személyek szabad mozgását sem teszi lehetővé, és az Egyesült

Királyságot sem kötelezi arra, hogy a jövőben pénzügyileg hozzájáruljon az Unió költségeihez, e körben megfelel a szavazók utóbb kikutatott elvárásainak.

III. A Brexit kapcsán kötött megállapodás

A szuverenista szempontok ugyanakkor csak kisebb részben érvényesültek, mert az Egyesült Királyság egy része, Észak-Írország, a már 2019-ben megkötött politikai megállapodás alapján az egységes piac része maradt az észak-írországi polgárháború feléledésének állítólagos réme és az EU által támogatott Írország nyomása miatt.

A Brexit-párti erők azért sem lehetnek boldogok, mert a két brit terület között vámhatárt vonnak, és a brit halászati vizeken is hosszabb átmeneti ideig uniós halászok halászhatják le az állomány többségét, ami egyértelműen a brit nacionalista erők veresége. A brit halászok a tárgyalások eredményét egyébként is árulásnak tekintik, mert bár egyelőre mintegy 8 százalékkal több kihalászható halhoz (halászati kvótához) jutnak, az általuk kihalászott halak elsődleges külföldi felvevőpiacára, az EU-ba már nem tudnak a határon zajló 2-3 napig tartó egészségügyi vizsgálatok miatt friss áruval bejutni, és ezért nem is érdemes a halászfloTTáknak kifutniuk.¹⁵ A brit halászok arra kényszerülnek, hogy a halat ne az eddigi csatornákon, hanem a dán halászoknak a vízen eladva juttassák az uniós piacra.¹⁶

Néha, amikor egy róka csapdába esik, lerágja a lábát, hogy menekülhessen. Az Egyesült Királyság valahogy így szabadult meg Észak-Írországtól, és kevésbé ismert módon Gibraltártól¹⁷ is, hogy elhagyhassa az Uniót. Mind a két terület formálisan az Egyesült Királyság része marad, de a britek mind a két terület vonatkozásában jelentős jogokról mondtak le a Brexit érdekében. Észak-Írország vonatkozásában azzal, hogy az az egységes piac része maradt, a britek részlegesen elveszítik a jogi szabályozás lehetőségét. Az egységes piacra vonatkozó uniós rendeletek a jövőben Belfastban is kötelezőek lesznek, az egységes piachoz nem kötődő rendeletek pedig nem lesznek kötelezőek. Ez persze nem azt jelenti, hogy ha Umaghban valaki megint robbantani akarna, akkor arra ne az Egyesült Királyság büntetőjogi szabályai vonatkoznának. Az az Észak-Írország továbbra is az Egyesült Királyság része marad, de csak részlegesen marad brit joghatóság alatt.

¹⁵ KEEGAN, William: Brexit has left us all at sea – even the fishing industry. *The Guardian*, 2021.01.24., <https://www.theguardian.com/business/2021/jan/24/brexit-has-left-us-all-at-sea-even-the-fishing-industry> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁶ BARSOE, Tim: Scottish fishermen land fish in Denmark to avoid post-Brexit red tape. *Reuters*, 2021.01.15., <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-scotland-fishing-idUSKBN29K2D2> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁷ KASSAM, Ashifa: Spain says it will have last word on Gibraltar border entries. *The Guardian*, 2021.01.02., <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/02/spain-gibraltar-border-preliminary-post-brexit-deal> (letöltve: 2021.03.31.).

IV. A Brexit-megállapodás és a brit érdekek

A Brexit a gazdasági szereplők érdekeinek sem felel meg nagyobb mértékben.

A brit gazdaság nagy része számára különbözőképpen, de hátrányos lett volna a Brexit *minden* formája – legkevésbé a „norvég formula”. Amikor azonban a pénzügyi szolgáltatók és egyes mezőgazdasági termelők az egységes piac fenntartásáért lobbiztak, Boris Johnson a „fuck business” kiszólással tette helyre a prioritásokat, és jelezte, hogy a – szabad mozgást is magában foglaló – egységes piac politikailag lehetetlen.

A svájci és a török megoldás viszont a szuverenista szempontok miatt vált lehetetlenné. Az észak-írországi engedményeket a brit kormány ugyanis a szabad külgazdaságpolitika vágyképével kívánta menteni a közvélemény előtt, és kérkedett, hogy Drake és Raleigh (híres kalóz martalócok) az EU ballasztjától megszabadult utódai számos olyan kereskedelmi bravúrt fognak megvalósítani, amely az EU tagjaként nem sikerülhet. A Brexit-álmok szerint a britek előbb fognak az Egyesült Államokkal, Indiával vagy akár Kínával szabadkereskedelmi megállapodásra jutni, mint az EU. Márpedig ez a vámuniót is kizárja, hiszen egy vámunió tagjai nem tudnak teljesen független kereskedelempolitikát folytatni (ahogy például az Unióval ilyen kapcsolatban álló Törökország is lemondott a teljesen önálló külgazdaság-politika lehetőségéről). Innentől viszont már csak az volt a kérdés, hogy a Nagy-Britanniába települt japán és koreai *just-in-time* szállítási rendszereket működtető ipari üzemek (Nissan, Hyundai, BMW) szempontjait figyelembe veszik-e, vagy tényleg a „fuck business” lesz az irányadó.

A britek célja ekkor a kanadai mintájú szabadkereskedelmi megállapodás megkötése lett. Ez a típusú egyezmény az árukereskedelemre és a szolgáltatáskereskedelem egy részére is kiterjed (fontos: a pénzügyi szolgáltatásokra *nem*), de egyes termékekre kvótákat és vámokat is alkalmazó megállapodást kötöttek. Egy ilyen, de kvótákat és vámokat nem alkalmazó megállapodás végigtárgyalása azonban legalább 3-4 évig tartott volna, ezért a britek ezt is elengedték, és már csak a marokkói vagy az ausztrál típusú – azaz nullához közelítő – együttműködési szint maradt. Végül a brit ipari nagyfoglalkoztatók és a munkanélküliség fenyegetése kényszeríthették ki, hogy minden valószínűség szerint megkötik az áru- és terménykereskedelemre kiterjedő szabadkereskedelmi megállapodást, ami elkerülhetővé teszi a nagy japán és dél-koreai ipari beruházások bezárását és Közép-Angliában a tömeges elbocsátásokat.

Egyébként kanadai típusú megállapodást az EU sem akart kötni a britekkel, mert az túlzottan hasonlított volna arra, amit a britek mindig is kötni akartak, és ennyiben nem lett volna eléggé lelembozó, és nem statuált volna példát az Unió esetleges elhagyásán morfondírozó gazdagabb államoknak. Márpedig az EU számára – ahogy a klasszikus mondta – „a statuálás a lényeg”, ezért a kanadai megállapodásról és a szolgáltatások szabad áramlásáról szó sem lehetett. Az EU meglebegtette ugyanakkor, hogy egyoldalú döntése alapján, ahogy Svájc esetében is, bizonyos szolgáltatási ágazatoknak

lehetőséget ad majd az egységes piachoz való hozzáférésre, de ezt a döntést bármikor egyoldalúan, akár szankcióként is visszavonhatja, ahogy 2019 közepén a svájci részvények EU-ban történő kereskedelmét is 30 nappal megszüntette, amikor a svájci–EU tárgyalások elnehezültek.

Összességében az így kialakult Brexit rövid távon nem jó a brit pénzügyi és szolgáltató szektornak, nem jó a brit mezőgazdaság nagy részének és nem jó a brit halászoknak sem. Nem jó az ipar jelentős részének sem, mivel az úgynevezett származási szabályok (*rules of origin*) meghatározásával az EU elérte, hogy egyes brit összeszerelő üzemek termékei (amelyek csak kevesebb értéket adnak helyben hozzá a termékhez) ne minősüljenek brit termékeknek, és ezért azokra éppúgy vonatkoznak a vámok és a kvóták, mintha azok mondjuk Szöul mellett futottak volna le a szalagról. Azaz nem elég, hogy egy *Nissan Leaf* típusú elektromos autót a Newcastle melletti Sunderlandben fűjnak pirosra, ahhoz, hogy a kocszi vámmentesen gurulhasson be a pamplonai autókereskedésbe, majd Hector Ibanez garázsába, az is kell, hogy annak a motorját és akkumulátorát, azaz az értékének több mint a felét az Egyesült Királyságban állítsák elő. Ha nem, akkor nem minősül brit terméknek, és ezért úgy fognak rá vámot fizetni, mintha japán termék lenne. És mivel 2019 eleje óta a japánokkal is van már az EU-nak szabadkereskedelmi megállapodása, egyáltalán nem biztos, hogy a japánoknak észszerű lesz fenntartaniuk a brit gyártókapacitásukat.

2021 januárjában egyébként az EU már a származási szabályok kreatív és a briteknek hátrányos értelmezésével állt elő. A kérdés az, hogy a briteknél működő japán autógyárak egyes modelljei értékéből mennyi épült bele helyben (az Egyesült Királyságban Észak-Írország nélkül), és mekkora rész jött külföldről. A Brexit megállapodás nem szól arról, hogy helyben hozzáadott tartalomnak minősül-e, ha mondjuk a sunderlandi üzem gyártósoráról legördülő *Nissan Qashqai* motorjának jelentős részét a Nissan barcelonai gyárában szerelték össze. A Barcelonában hozzáadott érték az EU-ban hozzáadott tartalom, és ez az érték a britek szerződésértelmezése szerint egyben a gépjármű „brit felébe” számított volna bele. Az EU azonban nem így gondolja, hanem úgy, hogy a gépkocsi brit 50 százalékának az Egyesült Királyságban kell a gépjárműbe beépülnie, és az, amit bárhol másutt építenek bele a kocsiba, az nem brit tartalom, és így a *Qashqai* nem profitálhat az egyezmény alapján alkalmazandó 0 vámértékből, hanem ehelyett minden kocsira *ad valorem* 10% vámot kell fizetni (arra a részre is, amit Spanyolországban állítottak elő). Mivel ez ezeknek a kocsiknak – az áfával és egyebekkel – közel 15 százalékos drágulásához vezet egy olyan piacon, ahol az ügyfelek egy gumilábtörő-szett értéke (a kocszi értékének 0,01 százaléka) alapján döntenek, a *Qashqai* mindaddig eladhatatlanná válik az európai piacokon, amíg a Nissan a termelési folyamatot teljesen át nem szervezi vagy olyan módon, hogy a barcelonai gyárában megszünteti a *Qashqai* motorjaival kapcsolatos munkafolyamatot és azt Sunderland-be viszi, vagy olyan módon, hogy a *Qashqai* gépkocsikon Spanyolországban végrehajtott műveleti sort az összeszerelés végére hagyja, és a gépkocsi a boltokba végül Spanyolországból

érkezik, vagy úgy, hogy mégiscsak bezárja a sunderlandi gyárat és az egész termelést a katalánokhoz helyezi át. Akárhogy is, csak ez az egy apróság átmenetileg vagy véglegesen 10–20 ezer ember állását veszélyezteti.

Noha 2020 végén az Egyesült Királyság már 10 hónapja nem volt tagja az EU-nak, de ebben az évben, az átmeneti időszakban még az EU egységes piacának a része maradt. A brit bankok és biztosítók még ugyanúgy szolgáltathattak, mint korábban, a brit mezőgazdasági és ipari termékek bármiféle ellenőrzés és vámolás nélkül juthattak el az EU piacaira, a brit állampolgárok pedig szabadon dolgozhattak vagy vállalkozhattak az uniós piacon.

Január elsejétől ennek nagyrészt vége lett. A szolgáltatások szabad áramlása nagyobb részt megszűnt. Sőt! Ha a két fél nem tesz további lépéseket, a termékeket megállítják a határon és megvizsgálják, hogy kell-e azokat vámolni vagy sem, és milyen összegű vámot kell kivetni rájuk. Bár vámot a megállapodás alapján a termékek döntő többségére nem kell majd fizetni, de vámkezelést kell lefolytatni, és áfabevallást kell teljesíteni, aminek az éves költségét 2021-re csak az üzleti szektor számára 8 milliárd font körülire teszik, amiben nincs benne a felveendő többezer vámos bére és a vámapparátus, valamint a vámolásra váró kamionok elhelyezéséhez szükséges egyszeri beruházások állítólag több mint 20 milliárd fontos költsége.

A mezőgazdasági termékeknek és terményeknek állatorvosi és növényegészségügyi ellenőrzésen is át kell esniük, ami jelentős többletköltséget és többletidőt jelent. A brit állampolgárok sem vállalhatnak szabadon munkát Európában. Bár a hétköznapi életünkben ennek a jelentősége kisebb, de a britek kikerülnek az Európai Elfogatóparancs rendszeréből. Döbbenetes módon egyelőre megszűnik a britekkel az EU-n belüli terrorellenes és rendőrségi együttműködés is, és úgy tűnik, hogy a kül- és biztonságpolitikai együttműködés is. Ennek a gyakorlati jelei már az évszázada brit érdekeltségnek számító, EU-tag Ciprus és Törökország legújabb tengeri vitája kapcsán világossá váltak: az agresszív török nyomulás ellen a francia flotta nyújt segítséget Ciprusnak, míg a Cipruson támaszponttal is rendelkező britek sunyítanak, hogy a törökökkel kötendő kulcsfontosságú szabadkereskedelmi megállapodásnak ne legyen semmilyen akadálya.

A személyek szabad mozgása gyakorlatilag megszűnt, és a magyarok sem vállalhatnak szabadon munkát Angliában, Walesben vagy Skóciában – kivéve, ha a britek által hiányszakmának minősített területen dolgoznak, és az ottani képzettségi és bérezési elvárásoknak megfelelnek. Mivel megszűnik az egyenlő elbánás követelménye (ami azt jelenti, hogy az EU-s polgárokat ugyanúgy kell kezelni, mint a briteket), megszűnik az Egyesült Királyságban a magyar munkavállalók egészségbiztosításra és a magyar diákok tandíjhitelre jogosultsága is. A munkavállalók szabad mozgására a brit kormány pontrendszert vezetett be: eltérő szabályok vonatkoznak a szakmunkásokra, az egyetemi végzettségűekre, a „globális tehetségekre” stb. A szakmunkások esetében például meghívólevél, állásajánlat, nyelvvizsga, minimum 25 600 fontos és a szakmában irányadó bérszintet elérő évi fizetés is szükséges. A kormány ezzel próbálja meg

egyszerre fenntartani a briteknek kedvező agyelszívást, és elrettenteni a kevésbé kvalifikált munkaerőt. Ezen felül az is kiderült, hogy a brit kormány fejenként 2000 fontot és egy repülőjegyet fizet azoknak a letelepedett státust szerzett uniós polgároknak, akik státuszukról lemondva szépen hazamennek.

Bár rövid távon látni véljük, hogy ki tárgyalt jobban, a britek vagy az EU, lehet, hogy ez hosszabb távon nem ilyen egyértelmű.

Ha a britek célja maga a kilépés volt, akkor azt elérték. Ha az EU célja tényleg a „statuálás”¹⁸ volt, akkor azt meg az EU érte el, mert ahogy a kilépés lefolyt, és amilyen „eredményeket” a britek elértek, az feltehetőleg hosszabb időre mementóként szolgál bármely olyan mozgalomnak, amely az EU elhagyását tűzi a zászlójára. Az ideális végkimenet a britek számára az lehetett volna, ha anélkül, hogy a személyek szabad mozgását biztosítaniuk kellene, az áruk, a tőke, a szolgáltatások szabad mozgása mégis fennmarad. Ezt a céljukat azonban nem érték el, bár szimbolikus céljaikat (a londoni parlament formailag szabad jogalkotása és Európai Bíróság joghatóságától való megszabadulás stb.) elérték. Bár, ami az előbbit illeti, az sem teljes szabadság, hiszen ha a brit jogalkotás alávág az EU szabályainak, akkor az EU vámokkal kompenzálhatja majd a veszteségeit.

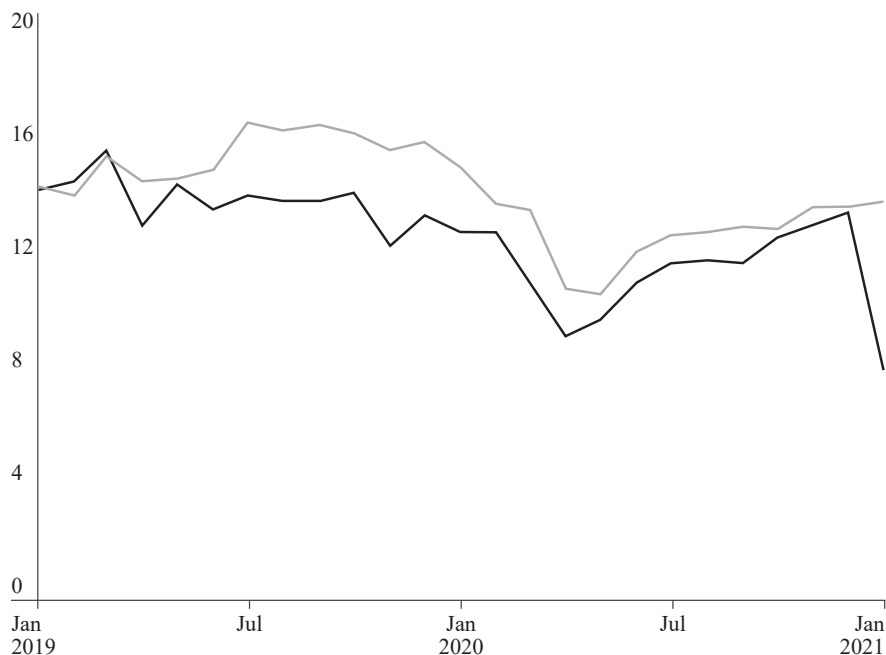
A Brexit nyomán a brit szupermarketek piacairól eltűnő friss áruk és a kilométeres kamionsorok rémképeivel ijesztgetőknek úgy tűnik, nem lett igazuk, de ez nem jelenti azt, hogy a brit gazdaság nem fog veszíteni amiatt, hogy kimarad az egységes piacból. Az irányadó brit kormányzati becslések szerint valószínűleg a brit GDP 6-7 százaléka esik ki amiatt, hogy a brit gazdaság 2021. január 1-jétől kikerül az egységes piacból, azaz sem a munkaerő, sem az áruk, sem a szolgáltatások, sem pedig a tőke nem mozog szabadon az Egyesült Királyság Észak-Írországon kívüli része és az Európai Unió között.

Mi az, hogy nem mozog szabadon, kérdezhetik, hiszen köztudott, hogy az Unió és az Egyesült Királyság karácsony előtt szabadkereskedelmi megállapodás megkötésében állapodott meg. A szabadkereskedelmi megállapodás a vámfizetés és kvóták nélküli árukereskedelmet teszi lehetővé, de nem spórolja meg a vámkezelést, és nem terjed ki a brit gazdaság 80 százalékát kitevő szolgáltatások kereskedelmére, és nem teszi lehetővé a személyek szabad mozgását sem. A 2021. március 12-én publikált adatok az árukereskedelemben mintegy 40 százalékos csökkenést mutatnak 2021. januárra (amit árnyal az, hogy a Brexitre készülve a megrendelők beraktározhattak).¹⁹ Ugyanakkor az a tény, hogy a kormányzati kommunikációban az EU és az Egyesült Királyság között árut szállító teherautók számának legfeljebb 5 százalékos csökkenésére utaltak, azért lehet árulkodó, mert a fuvarozók szövetsége viszont amiatt is panaszkodott, hogy a megrakottan az Egyesült Királyságba érkező, de a korábbinál kevesebb

¹⁸ Bacsó Péter: *A tanú* (film).

¹⁹ Massive drop in UK trade shows extent of Boris Johnson's Brexit own goal. *The Guardian*, 2020.03.12., <https://www.theguardian.com/politics/2021/mar/12/boris-johnson-brexit-self-harm-economic-debate-trade-drop> (letöltve: 2021.03.31.).

kamion jellemzően üresen kénytelen visszatérni az EU-ba, mivel a vámformalitások és a vámteher miatt sokan meg sem próbálkoznak exporttal.²⁰



1. ábra. Világosszürke: az EU-n kívüli brit export milliárd fontban; sötétszürke: az EU-ba irányuló export milliárd fontban 2019 januárja és 2021 januárja között

A szolgáltatások piacán az átalakulás feltehetőleg még mélyrehatóbb lesz. Nemcsak, hogy a szabadkereskedelmi megállapodás nem terjed ki a pénzügyi szolgáltatásokra, de úgynevezett ekvivalencia-megállapodásban sem sikerült megegyezni. Ez oda vezet, hogy a londoni *City* számos témában EU-s szabályozási okokból kiszorul az „üzletből”.²¹ A londoni *City*, amely 2020 végéig az uniós értékpapír-kereskedelmi szabályokat alkalmazta, 2021. január elsejétől – tényleg egyik napról a másikra – már nem kereskedhetett euróban denominált részvényekkel, euro *swap* ügyletekkel és számos más ügyletet sem bonyolíthat. A pénzügyi szolgáltatások piaca nem egyetlen piac, de egyes részpiacokon a változás egészen radikális és már rögtön 2021 januárjában bekövetkezett. Az európai részvények kereskedelmében a *City*ben a napi forgalom a 2020-as napi 17,5 milliárd eurós átlagos forgalomról januárra 8,6 milliárd euróra

²⁰ STEWART, Heather: Government hits back at claims Brexit is stifling exports to EU. *The Guardian*, 2021.02.07., <https://www.theguardian.com/politics/2021/feb/07/government-hits-back-claims-brexit-stifling-exports-eu> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ DAVIES, Dan: London's status as a financial centre isn't as secure as some might think. *The Guardian*, 2021.02.13., <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/feb/13/london-financial-centre-future> (letöltve: 2021.03.31.).

csökkent, míg a holland főváros napi átlagos forgalma megnégyszereződött 2021 januárjában.²² A britek ekvivalencia-megállapodás megkötésében reménykedhetnek, de mivel az EU egyrészt nem köteles és nem is biztos, hogy érdekelt ilyen megállapodást megkötni, másrészt az EU egy ilyen megállapodást bármikor 30 napra felmondhat, a City kereskedelme összvolumenében akár 10 százalékos csökkenést is elszenvedhet, és a brókercégek nagy számban az Unióban nyitnak kereskedelmi leányvállalatokat, és oda helyezik át alkalmazottaik egy részét.²³

A szolgáltatási piac pénzügyi szolgáltatásokon kívüli része sem jár jól a Brexittel. Az Írországra irányuló európai kamionforgalom nem a Dover–Holyhead úton közelít Dublinba, hanem a keleti brit-szigetet délről elkerülve Cherbourgból közvetlenül szolgálja ki Dublint. De Belfastot sem lehet Holyheadból kiszolgálni Dublinon keresztül, mert akkor be kellene lépni az „igazi” egységes piacra, majd onnan kilépni az észak-írországi egységes piacra.²⁴ Ezért a skóciai Cairnryanból akarják tengeri alagúton át ellátni, sok tíz milliárd fontos beruházással ellátni Észak-Írországot.

Az EU a Brexittel veszít, a szabadkereskedelmi megállapodással pedig legfeljebb mérsékelni tudja a veszteségeit. Az, hogy a brit gazdaság veszít-e, és mennyit veszít a Brexiten, még nem dőlt el. Amennyiben a brit gazdaság, a brit terveknek megfelelően, részben a nemzetközösség tagjaival, részben a Csendes-óceán-környéki gyorsan fejlődő államokkal – és azok új RCEP nevű szabadkereskedelmi megállapodásával, ami egyebek mellett Kína, Indonézia és Dél-Korea piacát nyithatja meg a brit áruk előtt – is szerződésre lép, és esetleg Indiával is valamilyen kereskedelmi megállapodásra jut, azzal némileg vagy esetleg teljesen kompenzálni tudhatja az egységes piac elhagyásából eredő veszteséget. Ha pedig az Egyesült Királyságnak sikerülne adókedvezményekkel és a szociális követelmények csökkentésével az Európai Unió Hongkongjává válnia (amihez a következő három évben legálisan bevándorló akár 4 millió hongkongi is segítséget nyújthat) akkor – legalábbis a Brexit barátai szerint – akár jól is kijöhet a Brexitből. Reálisan nézve azonban valószínűbb, hogy csak a Brexitből fakadó veszteségeik egy részét fogják kompenzálni az ázsiai, ausztrál és dél-amerikai piacokon, míg a „hongkongizálódást” az EU a szabadkereskedelmi egyezménybe iktatott védelmi mechanizmusokkal fogja kezelni.

A Brexit brit nyertesei azok a brit kis- és középvállalatok lesznek, amelyek alapvetően a brit piacra termelnek, és amelyek EU-s versenytársait versenyképtelenné

²² ROSCA, Matei: Amsterdam stock trading notches first Brexit win over London. *Politico*, 2021.02.11., <https://www.politico.eu/article/amsterdam-set-to-remain-europes-top-share-trading-capital-over-london-as-brexits-sets-in/> (letöltve: 2021.03.31.); MAKORTOFF, Kalyeena: Amsterdam overtakes London as Europe's top share trading centre. *The Guardian*, 2021.02.11., <https://www.theguardian.com/business/2021/feb/11/amsterdam-overtakes-london-as-europes-top-share-trading-centre> (letöltve: 2021.03.31.).

²³ Numis to kick-start European office within a year after Brexit deal bites smaller brokerages. *Financial News*, 2021.02.09., <https://www.fn.london.com/articles/numis-to-kick-start-european-office-within-a-year-after-brexits-deal-bites-smaller-brokerages-20210209> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁴ Ports feel the chill as trade re-routes around Brexit Britain. *The Guardian*, 2021.02.20., <https://www.theguardian.com/business/2021/feb/20/ports-feel-the-chill-as-trade-re-routes-around-brexits-britain> (letöltve: 2021.03.31.).

teszi az a tény, hogy január elseje óta az Egyesült Királyság és az EU között vám/ál-lat- és növényegészségügyi határ ereszkedett le. A híres lengyel vízszerek és a remek magyar fogorvosok brit vetélytársai is nyernek a Brexiten, hiszen eltűnik vagy fogy a konkurenciájuk, emelhetik áraikat vagy csökkenthetik szolgáltatásaik színvonalát. Ugyanakkor a brit fogyasztók számára az áremelkedés vagy a szolgáltatások színvo-nalának esetleges romlása mindenképpen káros lesz.

V. A Brexit-megállapodás és az EU-s érdekek

Az is egyértelműnek látszik, hogy Kelet-Európa és ezen belül főleg a lengyelek, de Magyarország is, nagyot veszít a Brexittel.

A magyar gazdaság az EU-kifizetések kedvezményezettje, a brit gazdaság pedig az EU nettó befizetője volt. A britek kilépésével az EU költségvetésének a forrásol-daláról kiesett éves szinten mintegy 10,5 milliárd euró, ami nagyjából megegyezik azzal, amennyivel Lengyelország részesedik a közös alapokból; ez az összeg több mint kétszerese Magyarország részesedésének. Ez Magyarország számára nem lehet előnyös, hiszen országunk volt az elmúlt évtizedben az EU-pénzek egyik fő kedvez-ményezettje. Az új hétéves költségvetés tárgyalásai pont attól voltak olyan nehezek, hogy az Egyesült Királyság „hiányát” kellett elosztani.

A magyar polgárok számára a Brexit egyértelműen hátrányos lesz, kivéve, ha az elmúlt években letelepedett státusra tettek szert. Nagy-Britanniába csak munka-vállalási vízummal léphetnek be vagy nyújthatnak ott szolgáltatást (orvos, fogorvos, könyvelő) és a britek olyan pontrendszert vezetnek be, aminek az a célja, hogy nagy-mértékben megnehezítse vagy ellehetetlenítse a bevándorlást. A Nagy-Britanniában tanulás is megnehezül, a magyar diákok nem lesznek jogosultak a britekkel azonos elbánásra, azonos tandíjra vagy tandíjhitelre sem. Észak-Írországból semmi sem vál-tozik, az az egységes piac része marad, de mint a Brit-szigetek egyik legszegényebb része, eddig sem ez a terület vonzotta a magyar munkavállalókat és vállalkozókat.

VI. Lose-lose

Összességében elmondható, hogy a britek hatalmas gazdasági kockázatot vállalnak egy olyan új álmodat kergetve, ami Magyarországról nézve nagyon nehezen érthető: minden valószínűség szerint jelentős sebet ejtenek a gazdaságukon, azért, hogy ne kelljen a rosszul fizetett lengyel villanyszerelőkkel, román ápolónőkkel, magyar fog-orvosokkal vagy horvát brókertanoncokkal versenyezniük a munkaerőpiacon, és

a cambridge-i egyetemi felvételin se az amúgy reális eséllyel induló cseh vagy észti diákok legyenek a riválisok. A jövőben a litván Natasa helyett majd a 100 évvel ezelőtti gyarmatbirodalomból származó nagyszülőkkel büszkélkedő nigériai Omara takarít náluk, és a ljubljanoi Alex helyett a hongkongi Fongtól kapnak tőzsdetippeket. Ez meg fogja érni? Nem valószínű.

Nem teljesen világos az sem, hogy mi lesz az Egyesült Királysággal a Brexit után. A brit birodalom nem jön vissza, a Nemzetközösség csak pótszer, de gyakorlati politikai jelentősége alig van, annak pedig, hogy a britek a Németországgal és Franciaországgal való kereskedelmi kapcsolatot a CPTPP és az RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) országaival, például Indonéziával váltják ki, mint arra Liz Truss brit kereskedelmi miniszter utalt,²⁵ azért vajmi kevés esély van, kivéve, ha a jövőben a brit átlagpolgár rattan-bútoron akar üldögelni és a Nyugat-Jáván gyártott Wulingekre akarja cserélni a 3-as BMW-jét.

A *no deal* Brexitet sikerült elkerülni, de az egységes piac szabad árumozgását felváltó szabadkereskedelem bevezetése távolról sem lesz problémamentes. Hosszú kamionsorok lehetnek Dover előtt (mindkét irányból), kisebb átmeneti ellátási nehézségek is bekövetkezhetnek, és egyes gyorsan romló európai mezőgazdasági termékek is eltűnhetnek a brit szupermarketek polcairól.

Azt tudtuk, hogy attól függően, hogy norvég vagy ausztrál (netalán afgán) mintájú lesz az együttműködés a kilépés után, a brit kormány saját számításai szerint a kilépés 2-8 százalékos GDP-csökkenést okoz, és azt becsülik, hogy a ténylegesen megvalósuló marokkói szcenárióban becslések szerint nagyjából 6,8% lehet (ami a 2,17 trillió fontos brit nemzeti össztermékből nagyjából potom 147 milliárd font, azaz kb. 59 ezer milliárd forint elvesztét jelent), azaz a sáv felső harmadába esik majd. Persze a „mi lett volna ha” nem politikai kategória, és a koronavírus miatt hónapok óta egymást követő lezárásokat elszenvedő szigetországban a speciálisan a Brexitnek betudható visszaesés mértéke meghatározhatatlan lesz.

A kilépés közvetlen költségei is jelentősek, hiszen új hivatalokat, új állami eljárásokat kell létrehozni, sok ezer új bürokrata bérét kell majd kifizetni. A közvetett költségek ennek a sokszorosára rúghatnak, hiszen míg a Brexit előtt Manchester és Brüsszel között – határellenőrzés híján – hetente négyszer tudott fordulni egy kamion egy héten, mostantól inkább csak kétszer fog ez sikerülni. Ez azt jelenti, hogy kétszer annyi kamionra és kétszer annyi kamionosra van szükség egységnyi áru célba juttatásához, ami a fuvarozási költségek jelentős növekedéséhez és a szállított (exportált vagy importált, mindegy) termékek versenyképességének jelentős csökkenéséhez vezet. Egyszóval: lehet, hogy Boris Johnson, amikor a „fuck business”-t kiáltva kifakadt, nem gondolta komolyan – de az eredmény mégis az lett.

²⁵ UK formally applies for TPP: Are Thailand, South Korea and China next? *Nikkei Asia*, 2021.02.01., <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/UK-formally-applies-for-TPP-Are-Thailand-South-Korea-and-China-next> (letöltve: 2021.03.31.).

Jogegységesítés *à la carte*? Nemzetközi egyezmények alkalmazásának kizárása

I. Áttekintés

A nemzetközi egyezmények sajátos típusát alkotják az anyagi magánjog, és ezen belül a szerződési jog egységesítésére törekvő források, hiszen csak részben kívánják az államok magatartását szabályozni, elsősorban a magánszemélyek ügyletei számára kívánnak jogi keretet adni.¹ A nemzetközi egyezmény ugyan köti a csatlakozó államokat, és csak az egyezményekben adott fenntartások bejelentése esetén térhetnek el tőlük, az egyezmény magánjogi tartalmának címzettjei, az egyes szerződéseket kötő magánszemélyek azonban lényegesen nagyobb szabadsággal rendelkeznek. A jogegységesítésnek tehát válaszolnia kell a magánjogi szerződéseket kötő felek hagyományos autonómiájából, szabadságából eredő igényekre, hiszen olyan területre lép, ahol az államok, saját belső jogukban, maguk is eltérést engedő diszpozitív normákat (*default rules*) alkotnak. A talán leggyakoribb ügyletnél, az adásvételnél maradva, vajon mennyiben zárhatja ki eladó és vevő egy nemzetközi egyezmény alkalmazását, ezzel lerontva a jogegységesítés hatását? És miként alakul mindez az egyébként is csak választható (*opt in*) jogforrásoknál?

A szerződési jog egységesítésére tett erőfeszítések bemutatásának középpontjában hagyományosan a Bécsi Vételi Egyezmény² (röviden: Egyezmény, CISG) tárgyalása áll. Egyrészt azért, mert az ENSZ égisze alatt született univerzális alkalmazási igényű instrumentumról van szó, másrészt pedig mert klasszikus egyezményi formába

^{*} KIRÁLY Miklós tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék.

¹ A magánjog egységesítését célzó egyezmények sajátosságait áttekinti BASEDOW, Jürgen: Uniform Private Law Conventions and the Law of Treaties. *Uniform Law Review*, (2006) 731–747. o. A nemzetközi szerződések meghatározásáról, megnevezésükről általában lásd KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi Jog*. Budapest, 2014. 885 o., különösen 174–176. o.

² Az Egyesült Nemzetek Egyezménye az Áruk Nemzetközi Adásvételi Szerződéseiről. (1980. április 11.) (*United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods*, CISG), Magyarországon kihirdette az 1987. évi 20. törvényerejű rendelet. Az Egyezmény átfogó bemutatásához és részletes magyarázatához lásd SÁNDOR Tamás – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi Adásvétel. A Bécsi Egyezmény kommentárja*. Budapest, 2005. 684 o., továbbá SZABÓ Sarolta: *A Bécsi Vételi Egyezmény, mint nemzetközi lingua franca. Az egységes értelmezés és alkalmazás újabb irányai és eredményei*. Budapest, 2014. 340. o.

öntötték alkotói, amelyet sokáig a jogegységesítés kitüntetett eszközének gondoltak.³ Ugyanakkor előzményei sok évtizeddel korábbra, legalább 1930-ig nyúlnak vissza, amikor az UNIDROIT, *Ernst Rabel* kezdeményezésére, kutatást indított az áruk adásvételi jogának egységesítése érdekében.⁴ E munka gyümölcsei voltak az UNIDROIT-nak az egységes adásvételi jog megteremtése érdekében 1935-ben, majd 1939-ben kiadott Tervezetei.⁵ Nem szabad megfeledkezni az UNIDROIT Tervezetei nyomán született 1964-es Hágai Adásvételi Egyezményekről (ULIS, ULFIS),⁶ az UNIDROIT Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelveiről (UPICC)⁷ és a Közös Európai Adásvételi Jog (CESL)⁸ tervezetének vizsgálatáról sem.⁹

II. Az UNIDROIT első Tervezetei és a Hágai Egyezmények

Ha az UNIDROIT 1935-ös, illetve 1939-es Tervezeteit vizsgáljuk, ezekben a dokumentumokban már megjelent az a lehetőség, hogy a felek kizárják az egységes jogot, jöllehet az egyébként alkalmazandó volna. Annak ellenére, hogy a szerződő felek autonómiáját, jogválasztó jogát a korabeli nemzetközi magánjog csak korlátozottan ismerte el,¹⁰ így a kizárást mint negatív értelemben vett jogválasztást is.¹¹ Az 1935-ös

³ CALLIESS, Graft-Peter – BUCHMANN, Insa: Global commercial law between unity, pluralism, and competition: the case of the CISG. *Uniform Law Review*, 21. (2016) 1., 1–22. o., különösen 4. o.

⁴ SÁNDOR-VÉKÁS: *Nemzetközi Adásvétel*. 15. o. A szerződések joga egységesítésének korai lépéseiről lásd még VISCHER, Frank: *Internationales Vertragsrecht*. Bern, 1962. 14–15. o.

⁵ LEAGUE OF NATIONS, INTERNATIONAL INSTITUTE IN ROME, FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW: *Draft of an International Law of the Sales of Goods*. La Libreria Dello Stato, Roma 1935, 131 (UNIDROT 1935-ös Tervezet); Továbbá *Projet D'Une Loi Uniforme sur la Vente Internationale Des Objets Mobiliers Corporels*, *Draft Uniform Law on International Sales of Goods (Corporeal Movables)*. In *L'Unification du Droit; Unification of Law, A general survey of work for the unification of private law (Drafts and Conventions)*. Rome, UNIDROIT, 1948. 103–159. (UNIDROT 1939-es tervezet.)

⁶ Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods (ULIS); Convention relating to a Uniform Law on the Formation of Contracts for the International Sale of Goods (ULFIS). Áttekintő értékelésükhöz lásd MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi Magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, 1985. 282–283. o.

⁷ UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts 2010, UNIDROIT, Rome, 2010, 454. (UPICC); Angol–magyar kétnyelvű kiadásban KIRÁLY Miklós (szerk.): *UNIDROIT Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei 2010*. Budapest, 2014. 121 o. Legújabb kiadása: *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*, *International Institute for the Unification of Private Law*. Rome, 2016.

⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law. Brussels 11.10.2011. COM(2011)635 final.

⁹ Ugyanakkor csak alkalmanként említi a tanulmány az Európai Szerződési Jog Alapelveit (PECL), tekintettel arra, hogy minden kiválósága ellenére nem áll mögötte intézményi háttér, támogatás. LANDO, Ole – BEALE, Hugh (eds): *Principles of European Contract Law, Parts I and II*. The Hague – London – Boston, 2000; LANDO, Ole – CLIVE, Eric – PRÜM, André – ZIMMERMAN, Reinhard (eds): *Principles of European Contract Law, Part III*. The Hague – London – Boston, 2003.

¹⁰ LANDO, Ole: The 1955 and 1985 Hague Conventions on the Law Applicable to the International Sale of Goods. *Rabels Zeitschrift*, (1993) 1–2., 155–174. o.

¹¹ TUNC, André: *Commentary of the Hague Conventions of 1st July 1964 on the International Sale of Goods and on the Formation of Contracts of Sale*. The Hague, 1966. 22. o.

Tervezet 9. cikke, illetve az 1939-es Tervezet 12. cikke szerint a felek teljes mértékben kizárhatták az egységes jog alkalmazását, feltéve, hogy kifejezetten meghatározzák a jogviszonyukra irányadó jogot. A felek részlegesen is eltérhettek a Tervezetek rendelkezéseitől, amennyiben megállapodtak az ezeket felváltó rendelkezésekben, vagy kifejezetten megfogalmazva azokat, vagy pontosan meghatározva, hogy milyen szabályokra utalnak.¹² A kizáráson túlmenően, az irányadó jog előírásának indokát már az 1935-ös Tervezethez fűzött Jelentés világossá tette; a javaslattevők el kívánták kerülni a jogbizonytalanságot.

Az UNIDROIT évtizedes munkája eredményeként, több tervezet után született meg két egyezmény Hágában, 1964-ben, az „árúk nemzetközi vételéről szóló egységes törvény tárgyában” (ULIS), továbbá „az áruk nemzetközi vételi szerződésének megkötésére vonatkozó egységes törvény tárgyában” (ULFIS), amelyek 1972-ben ugyan hatályba léptek, azonban a viszonylag csekély számú, elsősorban nyugat-európai ratifikáció miatt korlátozott maradt a jelentőségük. Mindenesetre az 1964-es Hágai Egyezmények a korábbi UNIDROIT Tervezetek irányát tovább vitték és bővítették. Az ULIS 3. cikke alapján a feleknek szabadságukban állt az Egyezmény kizárása, teljesen vagy részlegesen. Ezt akár kifejezett nyilatkozattal, akár hallgatólagosan teheték.¹³ Az adásvételi szerződések megkötésére vonatkozó iker-egyezmény, az ULFIS 2. cikkében szintén lehetőséget adott a kizárására, akár hallgatólagosan is, amennyiben az előzetes tárgyalásokból, az ajánlatból és a válaszból, a felek között kialakított gyakorlatból vagy szokásokból az tűnik ki, hogy más szabályok alkalmazandóak.¹⁴ Megjegyzendő, hogy az ULIS V. cikke lehetővé tette, hogy egy szerződő állam olyan nyilatkozatot tegyen, hogy az ULIS-t csak akkor alkalmazza, ha a felek a 4. cikk alapján kifejezetten választották azt. Ilyen fenntartást tett az Egyesült Királyság, ezzel lényegében *opt in* instrumentummá alakítva az Egyezményt.

III. A Bécsi Vételi Egyezmény

A szerződő felek autonómiáját megjelenítő Bécsi Vételi Egyezmény (CISG) 6. cikke szintén az egységes jog és a kollíziós jog különböző kölcsönhatásait bemutató vegykony-

¹² UNIDROIT 1939-es Tervezet, 12. cikk „The parties may entirely exclude the application of this law provided that they expressly designate the municipal law applicable to their contract. The parties may derogate in part from the provisions of this law provided that they agree on alternative provisions, either by expressly setting them out or by stating exactly to what specific rules other than those of this law they intend to refer.”

¹³ ULIS 3. cikk „The parties to a contract of sale shall be free to exclude the application thereto of the present Law either entirely or partially. Such exclusion may be express or implied.”

¹⁴ ULFIS 2. cikk „1. The provisions of the following Articles shall apply except to the extent that it appears from the preliminary negotiations, the offer, the reply, the practices which the parties have established between themselves or usage, that other rules apply.

2. However, a term of the offer stipulating that silence shall amount to acceptance is invalid.”

hába vezet el, azzal, hogy itt is a szerződő felek akaratán, autonómiáján van a hangsúly.¹⁵ A norma szerint „A felek kizárhatják az Egyezmény alkalmazását, illetve – a 12. cikk rendelkezései szerint – eltérhetnek tőle vagy módosíthatják bármely rendelkezésének jogi hatását”. A tömör rendelkezés első fordulatában lényegében a nemzetközi magánjogi értelemben vett jogválasztást, míg második felében az úgynevezett anyagi jogi jogválasztást biztosítja, amennyiben eladó és vevő ebben meg tudnak állapodni. A szerződő felek tehát kizárhatják a Bécsi Vételi Egyezményt mint alkalmazandó jogot jogviszonyuk rendezéséből, a második esetben pedig, az anyagi magánjogokban ismert szerződési szabadságukat gyakorolva, önállóan alakíthatják kapcsolatuk kereteit.¹⁶ Míg az előbbi korlátlanul érvényesülhet, addig az utóbbi nem, mert az Egyezmény néhány kivételes rendelkezésétől¹⁷ a felek közös megegyezéssel sem térhetnek el.¹⁸ Általánosságban azonban megállapítható, hogy az Egyezmény és rendelkezései a felek akaratára ellenére nem alkalmazhatóak, tulajdonképpen háttérszabályokat (*default rules, supplementary substantive rules*) kínálja a szerződő feleknek, amelyeket egészében vagy részben elvethetnek vagy módosíthatnak.¹⁹ Igaz, a kizárással lerontják az egységes jog alkalmazásából eredő olyan előnyöket, mint az előreláthatóság vagy az idegen jog megismeréséből adódó ügyleti költségek csökkenése.²⁰ Néhány kereskedelmi szektorban, árupiacon szinte fő szabály volt eleinte a CISG kizárása.²¹ Alaposabb vizsgálódás nyomán az is kiderül, hogy a kizárással kapcsolatos látszólag egyszerű szabály valójában különböző variációk sokaságát, árnyalt világát foglalja össze.

A nemzetközi magánjog értelemben vett jogválasztás azt jelenti, hogy a szerződő felek kizárják egy adott állam jogának alkalmazását (*opt out*), ideértve a szerződéses jogviszonyra irányadó kötelező (*mandatory provisions, ius cogens*) rendelkezéseket is,

¹⁵ DENNIS, J. Michael: Modernizing and harmonizing international contract law: the CISG and the UNIDROIT Principles continue to provide the best way forward. *Uniform Law Review*, 19. (2014) 1., 114–151., 123. o.

¹⁶ A szerződő felek számára biztosított széles körű szabadságot hangsúlyozza DENNIS uo. 123. o.

¹⁷ Lásd alább a Bécsi Vételi Egyezmény 12. cikkét. FERRARI, Franco: What Sources of Law for Contracts for the International Sale of Goods? Why one has to look beyond the CISG? *International Review of Law and Economics*, (2005) September, 314–341., 332. o. Az irodalom egy része, egy fajta logikus következtetéssel, eshetőlegesen ide sorolja a Bécsi Vételi Egyezmény 28. cikkét is, a természetbeni teljesítés követeléséről és megítéléséről. MANKOWSKI, Peter (ed.): *Commercial Law, Article by Article Commentary*. Baden-Baden – München – Oxford, 2019. 1531 o., 34. o.

¹⁸ FERRARI: What Sources of Law for Contracts for the International Sale of Goods? 331. o.

¹⁹ CALLIESS–BUCHMANN: Global commercial law between unity, pluralism, and competition... 20. o.; LOOKOFKY, Joseph – HERTZ, Ketilbjørn: *EU-PIL, European Union Private International Law in Contract and Tort*. Copenhagen, 2009. 103. o.

²⁰ A jogirodalom hálózati hatások, „network effects” néven is utal ezekre. O’HARA O’CONNOR, Erin: The Role of the CISG in promoting healthy jurisdictional competition for contract law. *Uniform Law Review*, 21. (2016) 41–59., különösen 55–56. o.

²¹ BONELL, Michael Joachim: The CISG. European Contract Law and the Development of a World Contract Law. *The American Journal of Comparative Law*, 56. (2008) 1–29., 5. o. A mérlegelés nélküli kizárás ugyanakkor felvetheti az ügyvédi felelősség kérdését is, ugyanis előfordulhat, hogy a kizárt egységes jog kedvezőbb lett volna egyik vagy másik fél számára, mint az annak hiányában alkalmazott állami jog. MANKOWSKI: *Commercial Law, Article by Article Commentary*. 36. o.

és helyette egy másik jogrend alkalmazása mellett döntenek (*opt for*).²² (Természetesen a jogválasztás által felhívott jog normáinak alkalmazását korlátozhatják az eljáró fórum közrendje vagy imperatív szabályai, ezeket a kérdéseket azonban e helyütt nem elemezzük.) Nem lehet kitérni viszont az alábbiak megválaszolása előtt: lehetséges-e hallgatólagosan kizárni a Bécsi Vételi Egyezményt? Mi a hatása annak, ha eladó és vevő éppen egy Szerződő Állam, vagy területi egysége jogában állapodtak meg? Van-e jelentősége annak, hogy ez a Szerződő Állam esetlegesen egy 95. cikk szerinti fenntartást tett, a CISG közvetett, nemzetközi magánjog segítségével történő alkalmazásával szemben?²³ Mi a hatása annak, hogy milyen fórum jár el? Meddig történhet meg a kizárás? Kizárásnak minősül-e, ha a felek szerződésükben egy meghatározott jog intézményeit alkalmazzák? Alkalmazható-e a szerződéses jogviszony feldarabolása, a *dépeçage*? Illetve érvényesülhet-e a felek akarati autonómiája ellenkező irányban, azaz dönthetnek-e úgy, hogy a Bécsi Vételi Egyezménynek kívánják alávetni jogviszonyukat, bár az egyébként nem volna alkalmazandó?

A Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazását akár kifejezett rendelkezéssel, akár hallgatólagosan ki lehet zárni,²⁴ bár ez utóbbiról nem szól a 6. cikk, eltérően az ULIS 3. cikkétől.²⁵ Éppen ezért hallgatólagos kizárás elfogadása mindig értelmezés kérdése,²⁶ tehát az előreláthatóság szempontjából nem kedvező megoldás. Láthatóan megoszlanak a vélemények például a joghatósági kikötés következményeiről. Az újabb bírói gyakorlatot is elemző, 2016-ban megjelent neves kommentár szerint olyan állam bíróságának választása eljáró fórumként, amely nem tagja az Egyezménynek, önmagában nem minősül kizárásának, hacsak ezt a felek magatartása nem teszi egyértelművé.²⁷ Ez összhangban van a nemzetközi magánjog szemléletével, hogy a fórumválasztás önmagában nem minősül jogválasztásnak, hiszen a nemzetközi magánjog léte éppen annak elfogadásán nyugszik, hogy a fórum nemcsak a saját jogát alkalmazhatja. Ugyanakkor más, német szerzők a kizárásnak ezt a módját korábban tudomásul vették.²⁸ A hallgatólagos kizáráshoz nem elegendő az sem, ha a felek általános szerződési/üzleti feltételeikben egy bizonyos jogrendszer intézményeire utalnak, ez legfeljebb a CISG bizonyos rendelkezéseitől eredményezhet eltérést. A Bécsi Vételi Egyezmény teljes kizárásáról akkor lehet szó, ha az általános szerződési/üzleti

²² SCHLECHTRIEM, Peter – SCHWENZER, Ingeborg: *Commentary on the UN Convention on International Sale of Goods (CISG)*. Fourth edition. Oxford, 2016. 103. o.

²³ CISG 95. cikk „A megerősítést, elfogadást, jóváhagyást vagy csatlakozást tanúsító okiratok letétbe helyezésével egyidejűleg bármely állam kijelentheti, hogy rá nézve az Egyezmény 1. Cikk (1) bekezdés b) pontja nem alkalmazható.”

²⁴ SÁNDOR-VÉKÁS: *Nemzetközi Adásvétel*. 63. o.

²⁵ ULIS 3. cikk „The parties to a contract of sale shall be free to exclude the application thereto of the present Law either entirely or partially. Such exclusion may be express or implied.”

²⁶ SCHIFF BERMAN, Paul: The inevitable legal pluralism within universal harmonization regimes: the case of the CISG. *Uniform Law Review*, 21. (2016) 23–40., 28. o.

²⁷ SCHLECHTRIEM–SCHWENZER: *Commentary on the UN Convention on International Sale of Goods*. 111. o.

²⁸ SÁNDOR-VÉKÁS: *Nemzetközi Adásvétel*. 63. o.

feltételek olyan mértékben be vannak ágyazva egy meghatározott állami jogba, hogy nem is értelmezhetőek a mögöttes kódex – például a francia *Code Civil*, a német *BGB* – nélkül. A szerződés nyelve vagy pénzneme szintén nem elégséges bizonyíték az Egyezmény kizárására irányuló szándék bizonyításához.²⁹ Itt tehát ugyanaz a körülményes és óvatosság érvényesül, mint például a Róma I. rendelet 3. cikkének hallgatóságos jogválasztásra vonatkozó normájában.³⁰

A kizárás kifejezett formáit elemezve megkülönböztethetjük annak negatív vagy pozitív megjelenését. Negatív jogválasztásról beszélünk, ha az eladó és vevő csak az Egyezmény rendelkezéseinek alkalmazását akadályozzák meg nyilatkozatukkal, de az irányadó jog kijelölését ráhagyják az eljáró fórum döntésére, nemzetközi magánjogi szabályaira. Azonban a kettő együtt is megjelenhet, azaz az Egyezmény kizárása és egyben az alkalmazandó anyagi jog megjelölése.³¹ Viszont, ha a felek hallgatnak az Egyezményről, és csak az alkalmazandó jogról döntenek (*opting out by choice of law*), ez adott esetben komoly vitákhoz vezethet a kizárás tényleges megtörténtét illetően. Egyértelmű a kizárási szándék, ha egy, a Bécsi Vételi Egyezményben nem részes állam jogát jelölték meg, például az Egyesült Királyságét. Ha azonban Szerződő Állam jogát kötötték ki a felek, már egészen más a helyzet.³² Például, ha az olasz jogot választották a felek, joggal lehet arra hivatkozni, hogy Olaszország csatlakozott az Egyezményhez, az jogának része, sőt kötelezettséget vállalt alkalmazására. Azaz, egy egyezményes állam jogának választása, az arra történő hivatkozás, nem minősül a CISG kizárásának.³³ A tényállást természetesen tovább lehet árnyalni, kitérve a felek telephelyére, illetve az eljáró fórumra, és ez az eredményt is befolyásolja. Ha az Egyezményben részes államokban telephellyel rendelkező felek választották az olasz jogot, és az ügy egy Szerződő Állam fóruma elé kerül, az a CISG-t fogja alkalmazni, és nem a belső olasz jogot. Az Egyezményben nem szabályozott kérdésekre viszont irányadó lesz az olasz jog, azaz kiegészítő feladatát betölti.³⁴ Ezzel a nemzetközileg elfogadott értelmezési

²⁹ Uo. 65. o.

³⁰ FERRARI, Franco (ed.): *Rome I Regulation, Pocket Commentary*. Munich, 2015. 95–104. o. Róma I. rendelet 3. cikk (1) „A szerződésre a felek által választott jog az irányadó. A jogválasztásnak kifejezettnek kell lennie vagy annak a szerződés rendelkezéseiből vagy az eset körülményeiből kellő bizonyossággal megállapíthatónak kell lennie. Választásukkal a felek a szerződés egészére vagy annak csak egy részére alkalmazandó jogot határozhatják meg.”

³¹ SÁNDOR–VÉKÁS: *Nemzetközi Adásvétel*. 65. o.

³² BOELE-WOELKI, Katharina: *Unifying and Harmonizing Substantive Law and Role of Conflict of Laws*. Leiden–Boston, 2010. 152–153. o.

³³ MAGNUS, Ulrich – MANKOWSKI, Peter (eds): *Rome I Regulation, Commentary, European Commentaries on Private International Law, ECPII, Volume II*. Otto Schmidt, 2017. 340. o. A joggyakorlat mindazonáltal nem teljesen egynemű ebben a tekintetben, lehet találni a fősodortól elváló ítéletet is. A francia Semmítőszék (Cour de Cassation) 2001 júniusában hozott döntésében (CISG online 598) elfogadta, hogy amennyiben egy ügyben a francia jog rendelkezéseire támaszkodva érvelnek bíróság előtt, az elégséges a CISG hallgatóságos kizárásához, függetlenül attól, hogy a felek egyáltalán tudtak-e arról, hogy a Bécsi Vételi Egyezmény lett volna szerződésükre alkalmazandó. BOELE-WOELKI: *Unifying and Harmonizing Substantive Law and Role of Conflict of Laws*. 153. o.

³⁴ SÁNDOR–VÉKÁS: *Nemzetközi Adásvétel*. 64. o.

írányal ellentétes döntést hozott viszont a Fővárosi Törvényszék, amikor elfogadta, hogy a magyar jog választása a Bécsi Vételi Egyezmény kizárását jelenti.³⁵ Általában nem befolyásolja a CISG alkalmazhatóságát, ha az a Szerződő Állam, amelynek jogát választották, egy, a 95. cikk szerinti fenntartást tett az Egyezmény kollíziós jogi, közvetett alkalmazása ellen, kivéve, ha az ügyet éppen ezen állam fóruma bírálja el. A többi Szerződő Állam bíróságát ugyanis nem köti ez a fenntartás;³⁶ azonban meg kell jegyezni, hogy ez a felfogás nem egyöntetűen támogatott.

A CISG kizárásának minősülhet viszont, ha felek nem általában jelölték meg egy Egyezményben részes állam jogát, aminek integráns része a Bécsi Vételi Egyezmény is, hanem egy konkrét jogszabályt, törvénykönyvet tekintettek alkalmazandónak ügyletükre. Ilyen lehet például a BGB, a *Code Civil* kifejezett választása. Ugyanezt a hatás éri el a német vagy francia belső (*internal, domestic*) jog kifejezett választása is.³⁷

Amennyiben viszont nem a Szerződő Államok bíróságai elé kerül az ügy, vagy választottbíróság előtt zajlik az eljárás, úgy az eredmény nehezebben megjósolható. Külön kérdés, hogy miként döntsünk, ha a fentiekben „csak” annyit módosítunk, hogy az olasz jogot olyan felek kötötték ki, akiknek nincs telephelyük, vagy legalábbis nem mindegyiküknek van telephelyük Szerződő Államban, azaz a CISG nem kerülne autonóm módon alkalmazásra az Egyezmény 1. cikk (1) *a*) pontja szerint.³⁸ Ekkor azt kell mérlegelnie az eljáró fórumnak, hogy a felek jogválasztása kiválthatja-e az 1. cikk (1) *b*) pont aktiválását, amikor az Egyezmény azért alkalmazandó, mert nemzetközi magánjog szabályai vezetnek valamely Szerződő Állam jogának alkalmazásához.³⁹ Bár évtizedekkel ezelőtti, de van példa arra, hogy egy olasz eladó és japán vevő közötti ügyletben az olasz jogot kötötték ki, azaz a felek egyike Szerződő államban rendelkezett telephellyel,⁴⁰ azonban az *ad hoc tribunal* mégis az olasz belső jogot alkalmazta a CISG helyett.⁴¹

Ritkán fordul elő, de elméletileg nincs akadálya a szerződéses jogviszony feldarabolásának az alkalmazandó jog szempontjából (*dépeçage*). Ez tehát lehetővé teszi azt is, hogy a Bécsi Vételi Egyezmény szabályait mondjuk a szerződés megkötése tekintetében zárják ki, egy másik jogrendszer elé utalva azt.⁴² Itt azonban már a 6. cikk

³⁵ Fővárosi Törvényszék Gf.75603/2006/3. sz. ügy, idézi GLAVANITS Judit: A Bécsi Egyezmény magyar és nemzetközi joggyakorlata – kérdések és kétségek között. In GLAVANITS Judit (szerk.): *A nemzetközi magánjogi szerződések joggyakorlatának aktuális kérdései*. Győr, 2017. 12. o.

³⁶ SCHLECHTRIEM–SCHWENZER: *Commentary on the UN Convention on International Sale of Goods*. 110. o.

³⁷ MANKOWSKI: *Commercial Law, Article by Article Commentary*. 36. o.

³⁸ CISG 1. cikk (1) „Az Egyezmény, a különböző államokban telephellyel rendelkező felek között, áruk adásvételére vonatkozó szerződésekre alkalmazandó, ha

a) ezek az államok Szerződő Államok, vagy

b) a nemzetközi magánjog szabályai valamely Szerződő Állam jogának alkalmazásához vezetnek.”

³⁹ SCHLECHTRIEM–SCHWENZER: *Commentary on the UN Convention on International Sale of Goods*. 107. o.

⁴⁰ Japán csak 2009. augusztus 1-jétől tagja a Bécsi Vételi Egyezménynek.

⁴¹ SCHWENZER, Ingeborg – FOUNTOLAKIS, Christiana – DIMSEY, Mariel: *International Sales Law. A Guide to the CISG*. Oxford – Portland, Oregon, 2012. 40. o.

⁴² SCHLECHTRIEM–SCHWENZER: *Commentary on the UN Convention on International Sale of Goods*. 111. o.

második fordulatanak alkalmazásához kerülünk közel, amely a 12. cikk kivételével egyébként is lehetővé teszi, hogy a felek egyező akarattal eltérjenek tőle vagy módosítsák bármely rendelkezésének jogi hatását.

Külön kérdés, hogy különböző szerződési alapelvek mint az UNIDROIT Alapelvek (UPICC) választásával ki lehet-e zárni a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazását? A jelenleg uralkodó álláspont szerint a nem kötelező (*non-binding*) szabályok választása nem minősül nemzetközi magánjogi értelemben vett jogválasztásnak, így nem zárja el az utat az irányadó jog, adott esetben a Bécsi Vételi Egyezmény kötelező normái előtt. Azonban kiváltja a diszpozitív szabályok alkalmazását, hiszen úgy tekinthetjük, hogy a felek ezektől egyező akarattal el kívántak térni.⁴³

Ma már csak elméleti kérdés, hogy milyen hatása lett volna annak, ha a kereskedők egymás közötti ügyleteikben a közös európai adásvételi jogot, a CESL-t választják. A közös európai adásvételi jogra vonatkozó előterjesztés ezt egyértelműen a CISG kizárásával kapcsolta össze, „(25) Amennyiben egyébként az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló egyezményét kellene alkalmazni a kérdéses szerződésre, akkor a közös európai adásvételi jogra vonatkozó választásnak magába kell foglalnia (*imply, implizieren*) a szerződő feleknek az Egyezmény kizárására vonatkozó megállapodását”.⁴⁴ Kétségtelen, hogy elfogadása esetén a CESL-t mint „második nemzeti szerződési jogot”, ahogy kidolgozói meghatározták természetét, nem lehetne a nem állami jogokkal egy kategória alá venni, és nemzetközi magánjogi értelemben vett választhatóságát általában megkérdőjelezni. Ugyanakkor nyilván körültekintő mérlegelésre, és a CISG 6. cikkének gondos értelmezésére, a felek szándékának vizsgálatára volna szükség annak eldöntésére, hogy a felek valóban (teljes egészében) kizárták-e a Bécsi Vételi Egyezményt, a *dépeçage* lehetőségére is figyelemmel. Tehát a CESL választását nem szabadna automatikusan a CISG kizárásaként értelmezni.⁴⁵

Nehéz teljes képet alkotni a Bécsi Vételi Egyezmény kizárásának gyakoriságáról, mert időben és térben, jogi kultúránkként eltérő erősséggel érvényesülő jelenségről van szó. Az irodalom általában hangsúlyozza, hogy a kizárás igen gyakran előfordul,⁴⁶ ugyanakkor az idegenkedés az idő múlásával és a ratifikációk számának növekedése, az Egyezményt értelmező joggyakorlat bővülése, a jogászok ismereteinek

⁴³ FERRARI: What Sources of Law for Contracts for the International Sale of Goods? 332. o.

⁴⁴ COM(2011)635 végleges, 25 bekezdés. Angol változatban, azaz a kodifikáció eredeti nyelvén: „Where the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods would otherwise apply to the contract in question, the choice of the Common European Sales Law should imply an agreement of the contractual parties to exclude that Convention.”

⁴⁵ HESSELINK, Martijn: How to Opt into the Common European Sales Law? Brief Comments on the Commission's Proposal for a Regulation. *European Review of Private Law*, (2012) 1., 195–212., 201–202., illetve 211. o.

⁴⁶ BONELL: The CISG. 4. o.; DALHUISEN, Jan H.: Globalization and the Transnationalization of Commercial and Financial Law. *Rutgers University Law Review*, 67. (2015) 1., 1–41., 6. o.

gyarapodása, az egymáshoz igazodás és csoportos követés („herding”) nyomán csökkenhet.⁴⁷ Az elfogadás felé mutató tendencia azonban földrajzilag egyenetlenül érvényesül. Az Egyesült Államokban ma is a tartózkodás a jellemző,⁴⁸ a CISG megítélése kedvezőbb Németországban, és még elfogadottabb a CISG Kínában.⁴⁹ Egy empirikus kutatás szerint a magyar ügyvédi gyakorlatban szintén határozottan jelen van a kizárás irányzata. A hazai ügyvédek ezt az ügyfelek kérésével, a magyar jog előnyösebb voltával, illetve a CISG nemzetközi elfogadottságának hiányával, illetve nem teljes körű szabályozásával magyarázzák.⁵⁰ Mások viszont az ilyen irányú felmérések hiányára mutatnak rá.⁵¹ Hozzátehető, hogy van olyan értelmezés is, mely szerint a kizárás lehetőségével az Egyezmény tulajdonképpen háttérszabályozást (*default rules*) kínál a nemzetközi kereskedelem számára, egy további szabályozással gazdagítva az ügyletekre elméletileg alkalmazható állami jogok világát, ezáltal egyfajta kaput nyitva a rugalmasság és a jogi pluralizmus felé,⁵² támogatva a jogrendszerek közötti egészséges versenyt.⁵³ Ez a némiképp unortodox nézőpont tehát egyáltalán nem bántódik a kizárások jelentős száma miatt, igaz, ezzel megfelelkezik a jogegységesítés alapvető célkitűzéséről.

Szintén a szerződő felek magánautonómiáját biztosítja,⁵⁴ hogy eltérhetnek a Bécsi Vételi Egyezménytől vagy módosíthatják bármely rendelkezésének jogi hatását. Ebben az esetben ugyanazt a szerződési szabadságot gyakorolják, ami egy belföldi jogügyletnél a hazai polgári törvénykönyv vagy szerződési jog diszpozitív szabályaihoz képest őket megilleti. Mivel az eltérés a CISG „12. cikk rendelkezései szerint” lehetséges, a formaszabadság elvét korlátozó⁵⁵ rendelkezés kógens szabálynak minősül. Ebben az esetben kollíziós jogi kérdés nem merül fel, az eladó és a vevő szerződésükben egyszerűen más, testre szabott anyagi jogi szabállyal rendezik jogviszonyukat, mint ami az Egyezményben található, például a vevő megvizsgálási és igényérvényesítési kötelezettségével (CISG 38–40. cikk) kapcsolatban. Az eltérés vagy módosítás következményeire nézve az Egyezménynek a szerződés megkötésére irányadó szabályai vonatkoznak.⁵⁶

⁴⁷ CALLIESS–BUCHMANN: *Global commercial law between unity, pluralism, and competition...* 20. o.; O'HARA O'CONNOR: *The Role of the CISG in promoting healthy jurisdictional competition for contract law.* 55–56. o.

⁴⁸ BOELE-WOELKI: *Unifying and Harmonizing Substantive Law and Role of Conflict of Laws.* 135–136. o.; GLAVANITS: *A Bécsi Egyezmény magyar és nemzetközi joggyakorlata...* 13. o.

⁴⁹ O'HARA O'CONNOR: *The Role of the CISG in promoting healthy jurisdictional competition for contract law.* 48. o.

⁵⁰ GLAVANITS: *A Bécsi Egyezmény magyar és nemzetközi joggyakorlata...* 13–14. o.

⁵¹ BOELE-WOELKI: *Unifying and Harmonizing Substantive Law and Role of Conflict of Laws.* 135–136. o.

⁵² CALLIESS–BUCHMANN: *Global commercial law between unity, pluralism, and competition...* 20–21. o.

⁵³ O'HARA O'CONNOR: *The Role of the CISG in promoting healthy jurisdictional competition for contract law.* 50–53. o.

⁵⁴ A magánautonómiáról és a szerződési szabadság elvéről lásd VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.* Budapest, 2016. 37–47. o.

⁵⁵ A 12. cikk lehetőséget ad arra, hogy az államok, a 96. cikkben szabályozott fenntartással élve, megakadályozzák az Egyezmény azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek eltérést engednek az írásbeli formától.

⁵⁶ SCHLECHTRIEM–SCHWENZER: *Commentary on the UN Convention on International Sale of Goods.* 115. o.

IV. Az UNIDROIT Alapelvek és a Közös Európai Adásvételi Jog

Az UNIDROIT először 1994-ben tette közzé a Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelveit (UPICC), melyet a 2004-es, majd a 2010-es, illetve legújabban a 2016-os kiegészített változatok követtek.⁵⁷ Az UNIDROIT Alapelvek esetében az egész dokumentum kizárása másként vetődik fel, hiszen maga is választható (*opt in*) normarendszer, azaz jellemzően nem áll elő olyan helyzet, amikor kötelező alkalmazásra tarthatna igényt, amelytől a feleknek szabadulniuk kellene. 1.5. cikkében mégis tartalmaz rendelkezéseket az Alapelvek felek által történő kizárására vagy módosítására. Ezek szerint az Alapelvek eltérő rendelkezése hiányában a felek az Alapelvek alkalmazását kizárhatják, illetve bármely rendelkezésétől eltérhetnek, bármely rendelkezésének hatását megváltoztathatják.⁵⁸

A teljes instrumentum kizárásának akkor lehet értelme, ha a szerződő felek például a *Lex Mercatoria*,⁵⁹ a kereskedők joga általános elvei alá kívánják rendelni jogviszonyukat, azt azonban nem szeretnék, hogy ezt az UNIDROIT Alapelvek választásaként értékelje a majdan eljáró fórum. Hasonlóképpen, az előzetes kizárás megakadályozza, hogy jogválasztás hiányában az utóbb eljáró választottbíróság az UNIDROIT Alapelveket hívja segítségül a vita eldöntéséhez.⁶⁰ Ezen túlmenően a felek természetesen kiválthatják az Alapelvek egyes rendelkezéseit, jellemzően úgy, hogy más szerződési feltételben egyeznek meg.

Ugyanakkor az UNIDROIT Alapelvek bizonyos normákat maguk is kötelező (*mandatory*) természetűnek nyilvánítanak, amelyektől nem lehet eltérni. Az 1.5. cikkhez fűzött hivatalos magyarázat számos ilyen rendelkezést felsorol, így például a jóhiszemű és tisztességes eljárásra vonatkozó 1.7. cikket, a 3. fejezet számos rendelkezését, lévén, hogy a 3.1.4. cikk szerint a megtévesztésről, fenyegetésről, feltűnő aránytalanságról szóló szabályok kógens jellegűek, továbbá az 5.1.7 cikk (2) bekezdését az

⁵⁷ Összefoglalóan értékeli BOELE-WOELKI: *Unifying and Harmonizing Substantive Law and Role of Conflict of Laws*. 75–78. o.

⁵⁸ UNIDROIT Alapelvek 2016. 1.5 cikk (Exclusion or modification by the parties) The parties may exclude the application of these Principles or derogate from or vary the effect of any of their provisions, except as otherwise provided in the Principles.

⁵⁹ A *Lex Mercatoria* vagy „merchant law” eredetileg a középkori kereskedők által ügyleteik szabályozására kifejlesztett normák és elvek gyűjteménye volt. Az „új” *Lex Mercatoria*, amely fokozatosan elismerést nyert az elmúlt ötven évben, magában foglalja a kereskedelmi szokásokat, de más, változatos nemzetközi normákat is, amelyeket a nemzetközi kereskedelem szereplői követnek. A *Lex Mercatoria* fogalmához lásd CUNIBERTI, Gilles: Three Theories of Lex Mercatoria. *Columbia Journal of Transnational Law*, 52. (2014) 1., 369–434., 371. o. Hasonlóan MICHAELS, Ralf: The True Lex Mercatoria. Law beyond the State. *Indiana Journal of Modern Legal Studies*, 14. (2007) 2., 447–467. o. Továbbá DALHUISEN, Jan H.: *Dalhuisen on Transnational Comparative, Commercial, Financial and Trade Law*. Vol. 1–3. Oxford – Portland, Oregon, 2016. Vol 1.: 1–291. o.

⁶⁰ VOGENAUER, Stefan (ed.): *Commentary on the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (PICC)*. Second edition. Oxford, 2015. 175–176. o.

észszerű árral történő helyettesítésről. Hasonlóképpen a szövegezésből levezethető egyfajta kötelező jelleg a 7.4.13 (2) bekezdéséből, a nemteljesítési kötbér észszerű összegre csökkentéséről, illetve az elévülési idő módosításáról rendelkező 10.3. cikk (2) bekezdéséből.⁶¹ Mint látható, ez a lista jóval átfogóbb, mint a Bécsi Vételi Egyezményé az eltérést nem engedő rendelkezésekről. Sajátos módon éppen a választható, tehát nem kötelező Alapelvekben, így például az UPICC rendelkezései között, jelennek meg növekvő számban kógens normák, amelyekről nem lehet eltérni.⁶²

Felvetődhet a kérdés, hogy egy nem kötelező kodifikáció, amelynek alkalmazása egészében a felek döntésén nyugszik, tartalmazhat-e egyáltalán olyan normákat, amelyekről a felek nem térhetnek el?⁶³ Maga a hivatalos magyarázat is elismeri, hogy az eltérésnek adott esetben nincsenek következményei, bár olyan alapelvekről van szó, amelyek a legtöbb állami jogban szintén védettek. A felsorolt rendelkezések kötelező természetét támogató másik oldal szerint viszont, amennyiben az Alapelvek választását az eljáró fórum elfogadta, akkor már nemcsak a felek akaratából származik azok alkalmazása, hanem az eljáró fórum döntési hatalmából, autoritásából is, így mégis tartalmazhatnak kógens rendelkezéseket.

Az 1.5. cikk finomelemzése itt is felveti a *dépeçage* klasszikus nemzetközi magánjogi kérdését is, azaz a szerződés feldarabolhatóságát az alkalmazandó jog szempontjából. Erről ugyan nem szól kifejezetten az idézett rendelkezés, de hivatalos magyarázat már egyértelműen lehetőséget lát arra, hogy a felek csak az Alapelvek bizonyos fejezeteit válasszák kifejezett megegyezésükkel.⁶⁴ De arról, hogy megengedett-e a szerződés egyes részeit különböző jogi rezsimek alá rendelni, a végső szót a vitában nyilván az eljáró fórum nemzetközi magánjoga mondja ki.⁶⁵

A Közös Európai Adásvételi Jog, a CESL szintén *opt in instrumentum*, ebből adódóan (bár egyben eltérően az UNIDROIT Alapelvektől) nem tartalmaz rendelkezéseket a kizárására nézve, mert hangsúlyosan a felek jogválasztásán múlik az alkalmazása. Ugyanakkor a CESL Rendelet Tervezet 8. cikkének (3) bekezdése szerint, a kereskedő és a fogyasztó közötti kapcsolatokban a közös európai adásvételi jog részben nem, csak teljes egészében választható. Ebből – *argumentum a contrario* – az is következik, hogy a kereskedők között kötött ügyletekben viszont mód van arra, hogy részlegesen kizárják érvényesülését, illetve részlegesen válasszák rendelkezéseit,⁶⁶

⁶¹ UNIDROIT Principles 2016. 14. o. A Hivatalos Magyarázat rejtett módon kötelezőnek tekinti az 1.8., illetve 7.1.6 cikkeket is. A problémához lásd VOGENAUER: *Commentary on the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*. 179. o.

⁶² Ugyanez a jelenség figyelhető meg az Európai Szerződési Jog Alapelvei (PECL) tekintetében.

⁶³ MANKOWSKI: *Commercial Law, Article by Article Commentary*. 490. o.

⁶⁴ UNIDROIT Principles 2016. 14. o.

⁶⁵ VOGENAUER: *Commentary on the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*. 177. o., idézve az Európai Bíróság *dépeçage*-t korlátozottan megengedő döntését a C-133/08. számú, *Intercontainer Interfrigo SC (ICF) v Balkenende Oosthuizen BV and MIC Operations BV* (2009) ügyben. ECR I-9687 (45).

⁶⁶ SZABÓ Sarolta: A közös európai adásvételi jog és a Bécsi Vételi Egyezmény. *Külgazdaság*, (2014) 1–2., Jogi Melléklet, 1–18., 6–7. o.

ezáltal akár a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazásának is teret engedve. A hivatkozott rendelkezést a CESL tárgyában kiadott *ELI Állásfoglalás*⁶⁷ annyiban finomítaná, hogy a kereskedők között kötött ügyletek esetében sem lehetne eltérni a Közös Európai Adásvételi jog kógens szabályaitól.⁶⁸

Összefoglalóan megállapítható, hogy a vizsgált nemzetközi egyezmények és társaik a magánjog szerződési szabadság által uralt területére léptek, és ezért széles körű jogosítványokat adtak a magánjogi szerződéseket kötő feleknek. A szerződési szabadság, a nemzetközi magánjog által biztosított akarati autonómia átszűrődik az egységes jog rendelkezései közé, a legerősebb közjogi instrumentumok esetében is, akár kizárásukat is biztosítva. Az egységes jog alkalmazása tulajdonképpen a felek akaratának (is) függvénye.

⁶⁷ Statement of the European Law Institute on the Proposal for a Regulation on a Common European Sales Law COM(2011)635 final. European Law Institute, Vienna, 2012. 331 o. (ELI Állásfoglalás.)

⁶⁸ ELI Állásfoglalás 3. cikk „*Optional nature of the Common European Sales Law...* 4. In relations between a trader and a consumer the Common European Sales Law may not be chosen partially, but only in its entirety. In relations between traders, partial choice may not affect the application of rules under the Common European Sales Law which cannot be derogated from by agreement.”

KIS KELEMEN Bence^{*} – MOHAY Ágoston^{**}

– PÁNOVICS Attila^{***}

A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések¹

Valki László tudományos munkásságában jelentős figyelmet fordít egyes nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ, a NATO és az Európai Unió szervezetére, tevékenységére, illetve a tagállamaikhoz fűződő viszonyára. Tanulmányunkban erre tekintettel a nemzetközi szervezetek és tagállamaik felelősségének egyes alapkérdéseivel foglalkozunk.

I. Bevezető gondolatok

A nemzetközi jogsértésekért viselt felelősség a nemzetközi jog tudományának egyik legösszetettebb kérdése. Jól fémjelzi ezt az a számtalan tanulmány, illetve monográfia, amit e területnek szenteltek, és az a tény is, hogy aligha akad olyan nemzetközi jogi tárgyú cikk, amely akár érintőlegesen ne foglalkozna a felelősség kérdéskörével.

A dolog természetéből adódóan nemzetközi felelősségről elsőként az államok nemzetközi jogi jogsértéseiért viselt felelősség formájában kezdtek el gondolkodni, ezt is csak viszonylag későn, az 1920-as években, amikor is a nemzetközi bírói gyakorlatban kezdett megjelenni az a tétel, miszerint a nemzetközi jog létezéséből szükségszerűen következik a nemzetközi felelősség létezése is, másképpen, „a felelősség a jog korolláriuma”.² Ezt követően az államfelelősség szabályozása fokozatos fejlődésnek indult,³ amelynek bemutatása túlmutat e tanulmány keretein, így elég csak a fejlődés végpontjára, azaz a Nemzetközi Jogi Bizottság által elkészített, az államok nemzetközi felelősségéről szóló 2001. évi végleges tervezetre (a továbbiakban: ARSIWA) utalni, amelyet az ENSZ Közgyűlése az 55/83. sz. határozatával ajánlott az államok

^{*} KIS KELEMEN Bence tanársegéd, PTE ÁJK.

^{**} MOHAY Ágoston egyetemi docens, PTE ÁJK.

^{***} PÁNOVICS Attila adjunktus, PTE ÁJK.

¹ A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA kutatás keretében készült.

² BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I. – Általános rész*. Budapest–Pécs, 2011. 180. o.

³ E fejlődés magyar jogirodalomban való megjelenéséről lásd KECSKÉS Gábor: Az államfelelősség és szankciók nemzetközi jogi kérdéskörének megjelenése a magyar jogirodalomban. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 77. (2014) 289–301. o.

figyelmébe.⁴ Bár a fenti kodifikációs folyamat nem zárult nemzetközi szerződés elfogadásával, e dokumentum tartalmát – jogi kötelező erő hiányában is – nemzetközi szokásjogi erejűnek foghatjuk fel.⁵ A Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs törekvései azonban nem álltak meg ezen a ponton, ugyanis 2011-ben elfogadták a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló végleges tervezetet (a továbbiakban: ARIO), amely azonos sorsra jutott, mint a 2001. évi végleges tervezet, azaz mindössze az államok „figyelmébe ajánlotta” az ENSZ Közgyűlése.⁶ Bár az ARIO-ba foglalt normák szokásjogi eredetét érheti kritika,⁷ alapvető rendelkezései, mint például az, hogy a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi jogsértése nemzetközi jogi felelősséggel társul,⁸ kétséget kizáróan a nemzetközi jog kötelező szabálya.⁹

Annak ellenére, hogy a 2011. évi felelősségi tervezet idén ünnepli tizedik születésnapját, a hazai szakirodalom meglehetősen kevésbé foglalkozik ezzel a kérdéskörrel. A hazai tankönyvirodalom példának okáért kevésbé tárgyalja – ha egyáltalán – a nemzetközi szervezetek felelősségét,¹⁰ és tanulmányt is elvétve találunk a témából.¹¹ A kérdés jelentőségét ellenben könnyű belátni: a nemzetközi szervezetek 20. század óta tartó proliferációja számos új olyan nemzetközi jogi jogalany létrejöttét jelenti, amelyek elszámoltathatóságát és felelősségre vonhatóságát kérdések övezik.¹² Ebből az apropóból célszerűnek tartjuk áttekinteni a nemzetközi szervezetek felelősségének egyes koncepcionális és értelmezési kérdéseit. Elsőként egy fogalomhasználati áttekintést nyújtunk, ugyanis a hazai szakirodalom hiányossága szükségszerűen együtt jár az itt használatos magyar nyelvű fogalmak kiforratlanságával (II. rész). Ezután azzal a kérdéssel foglalkozunk, hogy hogyan és mikor lehet egy nemzetközi szervezet közvetlenül felelős egy nemzetközi jogsértésért (III. rész), majd rátérünk a nemzetközi

⁴ 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts. Adopted on 12 December 2001. A/RES/56/83. (a továbbiakban: ARSIWA) 3. pont.

⁵ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, 2016. 542. o.

⁶ 66/100. Responsibility of international organizations. Adopted on 9 December 2011. A/RES/66/100. (a továbbiakban: ARIO) 3. pont.

⁷ Hiszen még maga a Nemzetközi Jogi Bizottság is elismeri, hogy a tervezet számos rendelkezése inkább progresszív fejlődésnek, mintsem kodifikációnak tekinthető. Lásd UNITED NATIONS: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. In *Yearbook of the International Law Commission*. Vol. 2., Part 2. New York – Geneva, 2011. 46–47. o., 5. bekezdés. Mivel azonban a kommentár nem határozza el egymástól ezeket a rendelkezéseket, így az egyes normák továbbra is rendelkezhetnek egyfajta „kodifikációs autoritással”. Lásd BORDIN, Fernando Lusa: Reflections of customary international law: the authority of codification conventions and ILC draft articles in international law. *International Comparative Law Quarterly*, 63. (2014) 556–557. o.

⁸ 66/100. Responsibility of international organizations. 3. cikk.

⁹ MÖLDNER, Mirka: Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC's DARIO. *Max Planck Yearbook of United Nations Laws*, 16. (2012) 1., 281–327., 286. o.

¹⁰ A legrészletesebb tárgyalását lásd KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, 2018. 719–722. o. Röviden foglalkozik vele továbbá KOVÁCS: *Nemzetközi közjog*. 556–557. o.

¹¹ Lásd ugyanakkor HÁRS András: A felelősség megosztásának realitása a békefenntartás szemszögéből. In KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2015*. Győr, 2015. 68–77. o.

¹² CASTELEIRO, Andrés Delgado: *The International Responsibility of the European Union. From Competence to Normative Control*. Cambridge, 2016. 54. o.

szervezetek tagállamai és a nemzetközi szervezetek közötti felelősségmegosztás kérdéskörére (IV. rész). Végül, de nem utolsósorban a magatartások párhuzamos betudhatóságának koncepcióját és alkalmazási területeit vizsgáljuk (V. rész).

II. Fogalmi áttekintés

A nemzetközi felelősség alapgondolata, hogy az államok és nemzetközi szervezetek akkor követnek el nemzetközi jogi jogsértést, ha nekik betudható tevékenységgel vagy mulasztással rájuk vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségüket megszegik. Minden ilyen magatartás nemzetközi felelősséget keletkeztet.¹³ Ebből az alapgondolatból kiindulva feltétlenül szükséges kiemelni, hogy mit értünk betudás alatt. A szakirodalom két fajta betudás-koncepció között tesz különbséget, ugyanis beszélhetünk magatartások betudhatóságáról (*attribution of conduct*), valamint emellett, ezzel párhuzamosan létezik a felelősség betudhatósága is (*attribution of responsibility*).¹⁴

Előbbi esetben egyszerűen arról van szó, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek önmagukban nem képesek semmilyen magatartást tanúsítani, ebből következően ahhoz, hogy egy állam vagy nemzetközi szervezet magatartásáról beszélhessünk, valakinek a tevékenységét vagy mulasztását be kell tudni ezeknek az aktoroknak, így ha az állam *de jure* vagy *de facto* szervein keresztül követ el egy jogsértést, akkor ez az állam oldalán generál nemzetközi felelősséget – ugyanez igaz a nemzetközi szervezet szervei vagy ügynökei (*agent*) által elkövetett jogellenes magatartásokra is.¹⁵ E kérdéssel részletesebben foglalkozunk a III. részben.

Utóbbi esetben ezzel szemben az államok vagy nemzetközi szervezetek kollektív jogsérelmet okoznak egy harmadiknak. Erre példaként hozható a segítségnyújtás vagy támogatás (*aid or assistance*), az irányítás és ellenőrzés (*direction and control*), a kényszerítés (*coercion*) és a nemzetközi kötelezettségek kijátszása (*circumvention*).¹⁶ Bizonyos esetekben ezeket a tevékenységeket a származtatott felelősség (*derived responsibility*) ernyője alá veszik, azt gyakorlatilag a felelősség betudhatóságának szinonimájaként használva.¹⁷ Ez azonban nem szerencsés akkor, ha a származtatott felelősséget úgy értelmezzük, hogy egy jogalany egy másik jogalany magatartása miatt vállal felelősséget, úgy,

¹³ ARSIWA 1–2. cikk; ARIÓ 3–4. cikk.

¹⁴ Bruhács János az *attribution* fogalmát magyarul a beszámíthatóság kifejezéssel fordítja. Vö. BRUHÁCS: *Nemzetközi jog I.* 179–220. o.

¹⁵ ARSIWA 4. cikk; ARIÓ 6. cikk.

¹⁶ FRV, James D.: *Attribution of Responsibility*. In NOLLKAEMPER, André – PLAKOKEFALOS, Ilias (eds): *Principles of Shared Responsibility in International Law – An Appraisal of the State of the Art*. Cambridge, 2014. 98–100. o. Bár láthatjuk, hogy a felhozott példák közül valójában nem mind tekinthető a felelősség betudásának. Lásd uo. 104. o.

¹⁷ Lásd például JOHANSEN, Stian Øby: *Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State*. *Oslo Law Review*, 6. (2019) 3., 178–197., 182. o.

hogy a magatartást valójában elkövető aktor párhuzamosan felel a saját tevékenysége vagy mulasztása miatt. E koncepció kritikáját az adja, hogy egy állam vagy nemzetközi szervezet nem minden esetben lesz felelős saját tevékenységéért, ha egy másik jogalany már felel ezért a magatartásért. Remek példa erre a nemzetközi kötelezettségek kijátszása, amikor a nemzetközi szervezet felelőssége független attól, hogy a tagállama(i) vagy maga a nemzetközi szervezet számára is jogszerűtlen volt-e a döntés vagy felhatalmazás végrehajtása.¹⁸ Ebből következik, hogy a felelősség betudhatósága nem feltétlenül keletkeztet megosztott felelősséget.¹⁹ Bár a származtatott felelősség koncepciója kétségekívül használható, és bizonyos esetekben hasznos eszköz lehet a felelősségi formák kategorizálására, a magunk részéről mégsem tartjuk megfelelőnek e fogalom használatát, hiszen a fentiekben bemutatott problémáktól eltekintve még nevében is azt sugallja, hogy itt a felelősség egy másik felelősségből származtatható. A kategorizálás megadható így is, de ebben az esetben nem lesz azonos a felelősség betudhatóságával, annak csak egy lényegesen szűkebb kategóriáját adja, amely mindenképpen a megosztott felelősség egy fajtája lesz.

Bár a nemzetközi felelősséget elsődlegesen független, egyéni felelősségként fogjuk fel (és a nemzetközi jog alanyai is így kezelik),²⁰ azonban fontos szólni egy olyan koncepcióról, amely a gyakorlatban is könnyen előfordulhat – és a fentiekben már utaltunk is rá –, ez pedig az ún. megosztott felelősség (*shared responsibility*). Az iránymutató szakirodalom szerint megosztott felelősségről akkor beszélhetünk, ha több aktor járul hozzá egy individuális káros eredményhez, amely voltaképpen bármilyen jogsértés lehet, és ahol a felelősség megoszlik a szereplők között, nem pedig egy kollektívát – helyesebben kollektív entitást – terhel. Fontos az is, hogy megosztott felelősség esetében az aktorok egyéni hozzájárulása a káros eredményhez nem állapítható meg külön-külön, azaz az egyes meghatározott magatartások nincsenek közvetlen okozati összefüggésben a jogsértés egy meghatározott részével.²¹ A felelősség megosztására lehetőség van magatartás és felelősség betudása esetében egyaránt, akár oly módon is, hogy egy állam vagy nemzetközi szervezet saját cselekménye vagy mulasztása, míg egy másik jogalany pedig betudott felelősség alapján felel. E kérdéskörre visszatérünk még a IV. részben.

¹⁸ FRY: Attribution of Responsibility. 103–104. o.; ARIÓ 17. cikk 3. bekezdés.

¹⁹ VÖ. JOHANSEN: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. 182. o.

²⁰ NOLLKAEMPER, André: The duality of shared responsibility. *Contemporary Politics*, 24. (2018) 5., 524–544., 526–527. o.

²¹ NOLLKAEMPER, André – JACOBS, Dov: Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework. *Michigan Journal of International Law*, 34. (2013) 2–3., 359–438., 366–368. o.

III. A nemzetközi szervezetek felelősségének alapkérdései

Ha abból a fent említett alapkoncepcióból indulunk ki, hogy jog nem létezik felelősség nélkül, akkor a nemzetközi szervezetek felelőssége tekintetében a kérdés elsősorban nem az lesz, hogy egy nemzetközi szervezet felelőssége felvethető-e, hanem inkább az, hogy milyen feltételek mellett. Ez persze nem jelenti azt, hogy a nemzetközi szervezetek felelőssége ne lenne komplex kérdés – épp ellenkezőleg. Analógiát keresve mondhatjuk, hogy az alapprobléma hasonlatos ahhoz, amit a jogi személyek felelősségének kérdése jelent a büntetőjogban.²² Ahogy a személyegyesülések büntetőjogi felelősségre vonhatóságának kérdése is hosszasan foglalkoztatta a jogtudományt, az is bonyolult kérdésnek bizonyul, hogy a nemzetközi szervezetek miként vonhatók felelősségre. Arra tekintettel, hogy a nemzetközi szervezetek önálló jogalanyiséga nem kérdéses a nemzetközi jogban, az önmagában nem jelent problémát, hogy a nemzetközi szervezetek önálló nemzetközi felelősségének elvi lehetőségét elfogadjuk²³ – függetlenül attól, hogy e jogalanyiságuk származékos és korlátozott természetű.²⁴

Az ARIO egyértelmű kiindulópontjára már utaltunk, mely szerint a nemzetközi szervezet valamennyi nemzetközi jogsértése maga után vonja a szervezet felelősségét. A nemzetközi felelősség megállapíthatóságának két konjunktív feltétele tekintetében sem találunk eltérést az államfelelősségi tervezethez képest, hiszen az ARIO is azt „várja el”, hogy a szervezet fennálló nemzetközi kötelezettségének megszegése álljon fenn, amely egyúttal betudható a szervezetnek. Mindkét feltétel kapcsán felmerülhet ugyanakkor néhány értelmezési kérdés.

1. Melyek a nemzetközi szervezet fennálló nemzetközi kötelezettségei?

E tekintetben a nemzetközi szervezetek által megkötött nemzetközi szerződések egyértelmű helyzetben vannak: az államok és nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseiről szóló 1986. évi bécsi egyezmény 26. cikkében utal e körben a *pacta sunt servanda* elvére.

Mi a helyzet ugyanakkor a nemzetközi jog általános szabályaival?

²² A jogi személyek büntetőjogi felelősségéről – magyar és uniós jogi fókusszal – áttekintőleg lásd FANTOLY Zsanett: *A jogi személyek büntetőjogi felelőssége*. Budapest, 2008. 334 o.

²³ BEDERMAN, David J.: *The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel*. *Virginia Journal of International Law*, 36. (1996) 2., 275–378., 277. o. Persze Bederman ezen írásában összefoglalja azt is, hogy a nemzetközi szervezetek jogalanyiséga sem volt kezdetektől magától értetődő – sőt, és e körben is analóg relevanciával bírtak a belső jog jogi személyekre vonatkozó szabályai. Uo. 275–378. o., az analóg megközelítésről különösen 353–357. o.

²⁴ BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, 2014. 58–59. o.

Az nemigen merülhet fel reálisan, hogy a *ius cogens* normák, a nemzetközi jogrend legalapvetőbb szabályai, amelyek minden nemzetközi jogalanyra vonatkoznak,²⁵ ne köteleznék a nemzetközi szervezeteket. A *ius cogens* nemzetközi jogrendben elfoglalt hierarchikus pozíciójára figyelemmel a *ius cogens* elsőbbséget kell, hogy élvezzen a nemzetközi szervezeteket létrehozó nemzetközi szerződésekkel szemben, és ugyanúgy kötnie kell a szervezeteket is, mint az államokat.²⁶ Említendő még a *ius cogens* súlyos megsértésével létrehozott helyzet el nem ismerésére vonatkozó kötelezettség, amelynek nemzetközi szervezetekre szintén vonatkoznia kell a *ius cogens* általános kötőereje okán.²⁷

Ami nemzetközi szokásjogot illeti, ennek szintén sajátossága, hogy nem relatív hatályú, hanem – a *persistent objector* államokat leszámítva – általánosan kötelező. Elvi szinten, a szokásjog jellegből és rendeltetéséből kiindulva kijelenthető, hogy a nemzetközi szervezeteket is köti a nemzetközi szokásjog, amennyiben ez különleges (az államoktól eltérő) tulajdonságaikkal összeegyeztethető.²⁸ A nemzetközi szervezeteket a meghatározó álláspont szerint tehát *mutatis mutandis* köti a szokásjog, legalábbis a szokásjog jelentős része – idesorolható feltétlenül a nemzetközi szerződések joga, de a felelősségviselés fenti alapszabálya is.²⁹

Az általános jogelvek vonatkozásában is elmondható, hogy mivel a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi jogalanyisággal bírnak, a nemzetközi közösség tagjai, a nemzetközi jog logikája alapján az általános nemzetközi jog e forrásainak is kötelezniük kell őket. *Mutatis mutandis* érvényesnek tekinthetők tehát a szokásjog vonatkozásában tett megállapítások az alábbi kiegészítésekkel.

Összegezve, és egyúttal utalva a Nemzetközi Bíróságnak az Egyiptom és az Egészségügyi Világszervezet közötti megállapodást érintő tanácsadó véleményére, mondhatjuk, hogy a nemzetközi szervezeteket mint a nemzetközi jog alanyait köti az általános nemzetközi jog.³⁰

²⁵ Minden nemzetközi *ius cogens*-ből származó kötelezettség *erga omnes* kötelezettség. Lásd BRUHÁCS: *Nemzetközi jog* I. 143. o.

²⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto: Some Reflections on Basic Issues Concerning the Responsibility of International Organizations. In RAGAZZI, Maurizio: *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*. The Hague, 2013. 1–13., 7. o.

²⁷ Vö. ARIÓ 41–42. cikk és lásd erről például DAWIDOWICZ, Martin: The obligation of non-recognition of an unlawful situation. In CRAWFORD, James – PELLET, Alain – OLLESON, Simon (eds): *The Law of International Responsibility*. Oxford, 2010. 677–686. o.

²⁸ E tétel többnyire nem vitatott, bár léteznek kételkedő álláspontok is. Lásd erről KLEINLEIN, Thomas: *Konstitutionalisierung im Völkerrecht. Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre*. Berlin–Heidelberg, 2011. 596. o.

²⁹ Uo. 598. o.

³⁰ Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980. 73. o., 37. bekezdés.

2. Mely magatartás tudható be a nemzetközi szervezetnek?

Ahogy a bevezetőben is jeleztük, fontos megkülönböztetnünk egymástól a magatartás betudását (*attribution of conduct*) a felelősség betudásától (*attribution of responsibility*). E részben röviden az előbbiről ejtünk szót. A magatartás betudásáról az ARIÓ 6–9. cikkei szólnak az alábbi módon.

Az ARIÓ egyfelől rendelkezik a nemzetközi szervezet szerveinek vagy ügynökeinek magatartásáról, amelyek a szerv vagy ügynök funkciójától/feladatkörétől és a szerv intézményrendszerében elfoglalt helyétől függetlenül betudhatók lesznek.³¹ Ezt tekinthetjük a legegyszerűbb esetnek. Az ARIÓ azonban, hasonlóan az ARSIWA-hoz, bizonyos mértékig kiszélesíti a betudható magatartások körét.³²

Amennyiben egy állam vagy egy nemzetközi szervezet egy másik nemzetközi szervezet rendelkezésére bocsát egy szervet vagy ügynököt, akkor, feltéve, hogy az utóbbi szervezet gyakorolja a szerv vagy ügynök felett a hatékony ellenőrzést, e szerv magatartásának fog minősülni a szerv vagy ügynök magatartása.³³ A hatékony ellenőrzés feltételének bevezetése szükségszerű, mivel a szervezet rendelkezésére bocsátott szerv vagy szereplő felett nem feltétlenül kizárólag a nemzetközi szervezet fog ellenőrzést gyakorolni, hanem az bizonyos tekintetben továbbra is a „rendelkezésre bocsátó” állam ügynökeként jár el – tipikusan ez a helyzet például ENSZ békefenntartó műveletek esetében, ahol az állam az ENSZ-nek felajánlott kontingense tagjai tekintetében továbbra is gyakorolja a fegyelmi és büntetőjogi felelősségre vonás jogát.³⁴ A helyzetet árnyalja, hogy békefenntartó missziókkal összefüggésben az ENSZ „különböző, részben politikai okokból” elvi szinten az ENSZ a saját, harmadik személyekkel szembeni felelősségét hangsúlyozza, amely jogon túli szempontból érthető, de, ahogy az ARIÓ kommentárja is hangsúlyozza, a magatartás betudásának ettől függetlenül objektív, ténybeli alapon kell nyugodnia.³⁵ A hatékony ellenőrzés megítélése azonban nem egyszerű, és nem is ellentmondásmentes – különösen figyelemmel az EJEB vonatkozó esetjogára és annak kritikájára.³⁶

A nemzetközi szervezetnek lesz betudható a szervének vagy ügynökének magatartása akkor is, ha a magatartás túllépi a szervezet hatáskörét, avagy utasításokkal ellentétesen valósul meg. E magatartások betudhatóságához mindazonáltal az szükséges, hogy a szerv vagy ügynök hivatalos feladatkörben járjon el, valamint összhangban

³¹ ARIÓ 6. cikk 1. bek.

³² BRUHÁCS János: Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet. In Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Nagy Károly egyetemi tanár (1932–2001)*. Szeged, 2002. 117–132., 122. o.

³³ ARIÓ 7. cikk.

³⁴ UNITED NATIONS: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 56. o.

³⁵ Uo. 57–58. o.

³⁶ Lásd még a 4. részt. Az EJEB esetjogot illetően Gaja 2009-ben lakonikusan úgy fogalmazott, hogy a bíróság által választott, az ARIÓ logikájától eltérő megközelítés *policy*-szempontból sem meggyőző. Seventh report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur. Document A/CN.4/610, 80. o.

a szervezeten belüli általános funkciójával.³⁷ Az ARIO alapján tehát az *ultra vires* magatartások is betudhatóak lehetnek a szervezetnek, nem kerülhetők tehát meg a felelősség felvetése arra hivatkozással, hogy a szerv vagy ügynök túllépte a hatáskörét. A szervezetnek történő betudás természetesen nincs sem kihatással, sem tekintettel a magatartás „belső”, azaz a nemzetközi szervezet szabályai szerinti megítélésére, illetve érvénytelenségére.³⁸ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a gyakorlatban a nemzetközi szervezetek származékos és korlátozott, funkcionális jogalanyisága okán az *ultra vires* aktusok koncepciója az államok *ultra vires* aktusaitól jelentősen eltérő körben és tartalommal értelmezhető csak.³⁹

Az ARIO alapján fentieken túl a nemzetközi szervezetnek betudható az általa sajátjának elismert és elfogadott magatartás is. Olyan magatartásokról van szó, amelyek a korábbi betudási okok alapján nem lennének betudhatóak a szervezetnek.⁴⁰ Fontos kitétel, hogy az ARIO értelmében a szervezet által sajátjának elismert és elfogadott magatartás *addig a mértékig* tudható be a szervezetnek, *amilyen mértékben* azt sajátjának ismerte el – az elismerés lehet tehát differenciált, vonatkozhat a kérdéses magatartás egy meghatározott részére.⁴¹

A betudhatósági kérdés komplexitását fokozza az – ahogy Giorgio Gaja, az ARIO különeladója a hetedik jelentésében kifejti –, hogy a *felelősség* betudhatósága nem minden esetben függ attól, hogy a *magatartás* betudható-e a nemzetközi szervezetnek: példaként arra az eshetőségre utal, hogy amennyiben egy nemzetközi szervezet kényszerít egy államot vagy egy másik nemzetközi szervezetet egy olyan cselekvésre, amely kényszerítés híján nemzetközi jogsértés lenne a kényszerített aktor számára, akkor a felelősség a kényszerítő szervezetet fogja terhelni, miközben a magatartás nem tudható be neki.⁴²

IV. Nemzetközi szervezetek és tagállamaik felelősségi relációi

Korábban tisztáztuk, hogy a felelősség betudhatósága esetén szükségszerűen több jogalany okoz kollektív jogsérelmet egy harmadik személynek. A nemzetközi szervezetek és tagállamaik viszonyát tekintve többféle variáció is elképzelhető a fele-

³⁷ ARIO 8. cikk.

³⁸ UNITED NATIONS: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 61. o.

³⁹ PROULX, Vincent-Joël: An Uneasy Transition? Linkages between the Law of State Responsibility and the Law Governing the Responsibility of International Organizations. In RAGAZZI, Maurizio: *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*. Leiden, 2013. 109–120., 116. o.

⁴⁰ ARIO 9. cikk.

⁴¹ UNITED NATIONS: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 62. o.

⁴² Seventh report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur. DOCUMENT A/CN.4/610, 77. o.

lősség betudhatósága, illetve a felelősség megosztása tekintetében. Kiindulópontként rögzíthetjük, hogy a nemzetközi szervezet felelőssége nem szükségszerűen az adott magatartás betudhatóságán alapul.⁴³ Az Európai Unió és a tagállamai által, megosztott hatáskörben kötött, ún. vegyes megállapodások (*mixed agreements*) esetén⁴⁴ például együttes felelősségük áll fenn a jogsértésért, az adott magatartás betudhatóságától függetlenül.⁴⁵

Egy tagállam felelőssége természetesen felmerülhet a nemzetközi szervezet alapító szerződésének erre vonatkozó, kifejezett (illetve ezt a szándékot kifejező) rendelkezése alapján, valamint akkor is, ha a szervezet az adott állam közvetlen ellenőrzése (*direct control*) alatt áll, vagy ha a szervezet a konkrét körülmények között az állam ügynökeként, annak egyoldalú kötelezettség- vagy garanciavállalása mellett járt el.⁴⁶

A nemzetközi szervezetek a tagállamaiktól eltérő, saját akarattal (*separate will*) rendelkeznek,⁴⁷ ezért – főszabály szerint – a tagállamok nem vonhatók felelősségre az adott nemzetközi szervezet cselekedeteiért.⁴⁸ Ezt erősítették meg az angol bíróságok által hozott ítéletek a Nemzetközi Óntanács (*International Tin Council*) ügyében. Az Óntanácsot eredetileg 1956-ban hozták létre egy két évvel korábban kötött nemzetközi megállapodás (*International Tin Agreement*) működtetése érdekében.⁴⁹ A lényegében kartellként működő szervezet legfőbb célja az ón világpiaci árának stabilizálása volt, a kereslet és kínálat hosszú távú egyensúlyának befolyásolásán keresztül.

1981-ben a szervezet akkori 23 tagja (22 ország⁵⁰ és az Európai Gazdasági Közösség) öt évre szóló megállapodást kötött,⁵¹ az ón piaci ára azonban drámai csökkenésnek indult a kereslet visszaszorulása miatt.⁵² Ennek következtében a Nemzetközi Óntanács rövid időn belül fizetéseképtelenné vált, majd 1985. október 24-én váratlanul csődbe ment. A szervezet csődje nem csak a hitelező bankoknak és más személyeknek okozott

⁴³ GAJA, Giorgio: *Second Report on the Responsibility of International Organisations*. UN Doc. A/CN.4/541 (2004), para. 11.

⁴⁴ Ezek száma az 1990-es évek óta, az EU külkapcsolati tevékenységének rohamos bővülésével párhuzamosan egyre növekszik. Lásd MOLNÁR Tamás: Az Európai Unió Bírósága esetjogának és az Európai Unió szerződéskötési gyakorlatának hozzájárulása a nemzetközi szerződések jogának fejlődéséhez. *Jogtudományi Közlöny*, (2020) 9., 366–384., 377. o.

⁴⁵ FRY: *Attribution of Responsibility*. 99. o.

⁴⁶ SHAW, Malcolm N.: *International Law (Seventh edition)*. Cambridge University Press, 2014. 954. o.

⁴⁷ WHITE, Nigel D.: *The law of international organisations*. Manchester, 2005. 30. o.

⁴⁸ UNITED NATIONS: *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. 100. o.

⁴⁹ A megállapodást 1960-tól rendszeresen újrakötötték a szervezet tagállamai.

⁵⁰ Ausztrália, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Indonézia, Írország, Japán, Kanada, Luxemburg, Malajzia, Németország, Nigéria, Norvégia, Olaszország, Svédország, Svájc, Thaiföld és Zaire. Lásd MALLORY, Ian A.: *Conduct Unbecoming: The Collapse of the International Tin Agreement*. *American University International Law Journal*, 5. (1990) 3., 835–892., 835. o.

⁵¹ UNCTAD, *Sixth International Tin Agreement*, TD/TIN.6/14

⁵² Ennek oka többek között a helyettesítő anyagok elterjedése, valamint a hulladékok fokozott újrahasznosítása volt.

óriási veszteséget, hanem időlegesen jelentős visszaesést eredményezett más termékek (például kakaó, kávé, gumi) nemzetközi piacán is.

A szervezet megmentésére irányuló tárgyalások addig példátlan gyorsasággal,⁵³ 1986 márciusában be is fejeződtek, mikor a legfőbb öntermelő tagállamok közül ketten (Malajzia és Thaiföld) is jelezték, hogy nem kívánnak részt venni a helyreállítási tervben. Annak ellenére, hogy a tagállamok kormányainak magatartása – néhány kivételtől eltekintve⁵⁴ – legalábbis nem volt „helyénvalónak” tekinthető, a Fellebbviteli Bíróság (*Court of Appeal*) döntése⁵⁵ értelmében a tagállamok nem feleltek a szervezet adósságaiért, mert az önálló nemzetközi jogalként közvetített tagállamok és a hitelezők között (például a szervezet jelent meg szerződő félként a kereskedelmi ügyleteknél), továbbá az Egyesült Királyságban belső jogi immunitást élvezett.⁵⁶ Bár az ítélet megfelelt annak az általános nemzetközi jogi elvnek, mely szerint a szerződések nem keletkezhetnek kötelezettséget harmadik országokra nézve, azok beleegyezése nélkül (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*),⁵⁷ jól mutatta a nemzetközi szervezetek felelősségét övező jogi bizonytalanságot is, és a mai napig tartó, heves vitákat indított el.

Az ARIÓ 5. része tartalmazza a nemzetközi szervezet jogsértő tevékenysége miatt fennálló tagállami felelősségre vonatkozó rendelkezéseket.⁵⁸ Az 58. cikk 2. bekezdése értelmében a nemzetközi szervezet lesz felelős, amennyiben a tagállama a jogsértő cselekmény elkövetéséhez „a szervezet szabályainak eleget téve” (*in accordance with the rules of the organisation*) nyújt segítséget vagy támogatást (*aid or assistance*). Egy nem tagállam azonban maga is felelősségre vonható, ha tudatosan segítséget nyújt a nemzetközi szervezet által elkövetett jogsértő cselekedethez, feltéve, hogy tisztában van a cselekmény körülményeivel, és amennyiben ez a cselekmény abban az esetben is jogsértő lenne, ha az állam maga követné el.⁵⁹ Hasonlóképpen, a nemzetközi szervezet lesz felelős, ha a tagállama a szervezet szabályaival összhangban, tudatosan kényszeríti jogsértésre a szervezetet (bár nehezen képzelhető el, hogy a kényszerítés összhangban lenne a szervezet szabályaival),⁶⁰ vagy ha a saját nemzetközi jogi kötelezettsége kijátszása érdekében bújik a szervezet mögé.⁶¹ A tagállam tehát nem visel felelősséget a saját cselekedetért a nemzetközi kötelezettségek kijátszása esetén sem.

A nemzetközi szervezetet irányító és ellenőrző, illetve azt tudatosan jogsértésre utasító, nem tagállam esetén azonban az utóbbi oldalán áll fenn a nemzetközi felelősség.⁶²

⁵³ MALLORY: *Conduct Unbecoming...* 892. o.

⁵⁴ Például az Egyesült Királyság, Kanada, Japán és az EGK. Lásd MALLORY: *Conduct Unbecoming...* 892. o.

⁵⁵ *MacLaine Watson & Co. Ltd v International Tin Council*, 26 October 1989, 81 ILR 670.

⁵⁶ Lásd *The International Tin Council (Privileges and Immunities) Order*, S.I. 1972, No. 120.

⁵⁷ Lásd a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 34. cikkét.

⁵⁸ ARIÓ 58–61. cikkek.

⁵⁹ ARSIWA 16. cikk (a)–(b) pontok „(a) the State does so with the knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State.”

⁶⁰ UNITED NATIONS: *Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries*. 98. o.

⁶¹ Az ARIÓ 61. cikk 2. bekezdése értelmében ezt a szabályt kell alkalmazni akkor is, ha a kérdéses cselekmény nem minősül jogsértésnek a nemzetközi szervezet oldaláról.

⁶² ARIÓ 59. cikk 1. bekezdés és 60. cikk.

Végül, kiegészítő jelleggel egy tagállam akkor is felelőssé válik egy nemzetközi szervezet jogsértéséért, ha a sérelmet szenvedett féllel⁶³ szemben – kifejezetten vagy hallgatólagosan – elismerte a felelősségét, vagy ő készítette a sérelmet szenvedett felet arra, hogy a felelősségére hivatkozzon (*it has led the injured party to rely on its responsibility*).⁶⁴

V. Párhuzamos betudhatóság

Ahogy arra a fogalmi kérdések tisztázásakor utaltunk, a nemzetközi jog alapvetően a független egyéni felelősség alapján áll, amely általában kizárólagos felelősséget is jelent, tehát egy magatartásért egy jogalany felel. Ebből következően egy magatartás párhuzamos betudása két vagy több jogalanynak (*dual attribution* vagy *multiple attribution*) ritka a nemzetközi jogban.⁶⁵ Azonban a párhuzamos betudhatóság lehetőségét a Nemzetközi Jogi Bizottság is elfogadta mind az ARSIWA, mind pedig az ARIO esetében, ugyanakkor a nemzetközi bírói fórumok eddig inkább ragaszkodtak a jól bevált egyéni felelősség koncepciójához.⁶⁶ Fontos leszögezni, hogy itt magatartások betudhatóságáról beszélünk, nem pedig a felelősség betudhatóságáról.⁶⁷ A fenti állítást ki kell egészíteni azzal a szakirodalmi állásponttal, miszerint a párhuzamos betudhatóság az „alapértelmezett” betudhatósági koncepció azokban az esetekben, amikor államok és nemzetközi szervezetek közösen tevékenykednek.⁶⁸

Párhuzamos betudhatóságra akkor kerülhet sor, ha egy személy tevékenysége vagy mulasztása két jogalany oldaláról is kiváltja a betudhatósági szabályok alkalmazását, vagy pedig akkor, ha egy cselekményt közösen hajt végre két vagy több személy, magatartásuk pedig két vagy több aktornak is betudható.⁶⁹ Valójában kizárólag az előbbi kategóriát nevezhetjük kettős betudhatóságnak (*dual attribution*), azonban ez sem fogja minden esetben maga után vonni mindkét érintett jogalany nemzetközi felelősségét, hiszen példának okáért a nemzetközi szervezetek és az államok eltérő nemzetközi jogi kötelezettségek alanyai, így a kettős betudhatóság is elképzelhető csak az egyik fél felelősségének megállapításával.⁷⁰ E koncepcióra példaként szolgál közös szervek létrehozása, vagy amikor egy személy egy meghatározott jogalannyal áll intézményesült

⁶³ A sérelmet szenvedett fél ebben a vonatkozásban nem csak állam vagy nemzetközi szervezet lehet. Lásd UNITED NATIONS: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries. 101. o.

⁶⁴ ARIO 62. cikk.

⁶⁵ NOLLKAEMPER–JACOBS: Shared Responsibility in International Law... 383. o.; d'ASPREMONT, Jean – NOLLKAEMPER, André – PLAKOKEFALOS, Ilias – RYNGAERT, Cedric: Sharing Responsibility Between Non-State Actors and States in International Law: Introduction. *Netherlands International Law Review*, 62. (2015) 58–59. o.

⁶⁶ NOLLKAEMPER–JACOBS: Shared Responsibility in International Law... 385. o.

⁶⁷ Vö. FRY: Attribution of Responsibility. 98–99. o.

⁶⁸ MESSINEO, Francesco: Attribution of Conduct. In NOLLKAEMPER, André – PLAKOKEFALOS, Ilias (eds): *Principles of Shared Responsibility in International Law – An Appraisal of the State of the Art*. Cambridge, 2014. 97. o.

⁶⁹ MESSINEO: Attribution... 67. o.

⁷⁰ JOHANSEN: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. 182–183. o.

betudhatósági kapcsolatban. Például egy *de jure* állami szerv párhuzamosan egy másik állam vagy éppen nemzetközi szervezet irányítása és ellenőrzése alatt is állhat.

Ezzel szemben a párhuzamos betudhatóság másik esete egy olyan meglehetősen ritka helyzetet feltételez, amikor két külön aktorhoz tartozó személy közös akciója, például két külön állam katonáinak közös jogsértő magatartása eredményez párhuzamos betudhatóságot mindkét jogalany oldalán.⁷¹ Mindkét fenti kategória esetében megosztott felelősségről beszélhetünk, azonban ezt nem szabad összekeverni a származtatott felelősség vagy pedig a felelősség betudhatóságának fogalmaival.⁷² Mindemellett kiemelendő, hogy a párhuzamos betudhatóság koncepciója nem használható fel minden olyan esetben, amikor egy tevékenység vagy mulasztás potenciálisan több jogalanynak is betudható. Az elv ugyanis nem érvényesül az átruházott szervekre nézve.⁷³

E tanulmánynak nem lehet célja a párhuzamos betudhatósággal kapcsolatos esetjog részletes feldolgozása, ehelyütt elég arra utalni, hogy az főként a békefenntartó missziók kapcsán került előtérbe, és az ügyek során változatos döntések születtek a nemzetközi felelősség megállapítása kapcsán. A vonatkozó esetjogból – annak jelentősége okán – mégis rövid kiemelést érdemel az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata, amely a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos párhuzamos betudhatóság lehetőségével elsőként a *Behrami* és *Saramati* összevont ügyekben találkozott. Ebben az ügyben az EJEB elvetette a megosztott felelősség és így a párhuzamos betudhatóság koncepcióját, és kizárólag az ENSZ-nek tudta be az ügy tényállását adó jogsértést.⁷⁴ A döntést számos kritika érte a szakirodalomban, hiszen az EJEB a szükséges hatékony ellenőrzés (*effective control*) helyett az ún. végső rendelkezés és ellenőrzés (*ultimate authority and control*) tesztjét alkalmazta a betudhatóság vizsgálata során.⁷⁵ Az EJEB gyakorlata később árnyaltabbá vált, és néhány nemzeti bírósághoz hasonlóan elfogadta a megosztott felelősség lehetőségét, sőt a párhuzamos betudhatóság koncepcióját is.⁷⁶

⁷¹ További példákért lásd MESSINEO: Attribution... 67–79. o.; A felelősség egyfajta egyszerűsített tipológiáját ilyen esetekben lásd JOHANSEN: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. 190. o.

⁷² JOHANSEN: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. 192. o.; FRY: Attribution of Responsibility. 98–99. o.

⁷³ MESSINEO: Attribution... 83. o.; ARSIWA 6. cikk és ARIO 7. cikk.

⁷⁴ *Behrami v. France*, 71412/01; *Saramati v. France, Germany and Norway*, 78166/01, Decision of 2 May 2007. 144. bekezdés.

⁷⁵ Lásd például SARI, Aurel: Jurisdiction and International Responsibility in Peace Support Operations: The Behrami and Saramati Cases. *Human Rights Law Review*, 8. (2008) 1., 151–170., 164. o. Ennek ellenére a szakirodalomban olyan álláspont is megtalálható, miszerint az EJEB mégiscsak a hatékony ellenőrzés tesztjét alkalmazta, csak egy különleges vélelem-ellenbizonyítás formátumban. Lásd OKADA, Yohei: What's Wrong with Behrami and Saramati? Revisiting the Dichotomy between UN Peacekeeping and UN-authorized Operations in Terms of Attribution. *Journal of Conflict & Security Law*, 24. (2019) 2., 343–371., 362–365. o.

⁷⁶ Lásd például HARS: A felelősség megosztásának realitása a békefenntartás szemszögéből. 72–73. o.; JOHANSEN: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. 189. o.; PERISIC, Petra: Attribution of Conduct in UN Peacekeeping Operations. *Pécs Journal of International and European*

VI. Következtetések

Az ARIO megalkotása jóval kevesebb időt vett igénybe, mint az ARSIWA megalkotása, amit részben az is lehetővé tett, hogy az ARIO alapvetően az ARSIWA szerkezetét, elveit és rendelkezéseit követi: ezt a sajátosságát kritikák éppen úgy érték, mint dicséretet. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet például a kodifikációs folyamat során adott észrevételében azt nehezményezte, hogy a jogalanyok közötti szignifikáns eltéréseket az ARIO túlzottan „párhuzamos” rendelkezései nem veszik kellőképpen figyelembe; Alain Pellet ellenben (aki a kodifikáció idején egyébként a Nemzetközi Jogi Bizottság tagja volt) arra hívta fel a figyelmet, – egyetértve Gaja különelőadóval –, hogy a nemzetközi jogi felelősségnek – mint olyannak – voltaképpen nem lehet észszerűen több különböző alapkoncepciója.⁷⁷

Ettől függetlenül az ARIO nem kevesebb – sőt megkockáztatjuk: több – értelmezési kérdést vet fel, mint elődje. A részletekbe merülve ugyanis azt láthatjuk, hogy a két dokumentum tartalmi szempontból jelentősen különbözik egymástól,⁷⁸ ezért nem beszélhetünk teljességgel koherens szabályok létezéséről a nemzetközi felelősség rendszerében. A Nemzetközi Jogi Bizottság ugyanis sok esetben eltekintett az analógiák alkalmazásától, ami ebből a szempontból bizonytalanabbá és kiszámíthatatlanabbá tette az ARIO értelmezését és alkalmazását – természetesen nem kérdés, hogy különféle sajátosságaikat tekintve a nemzetközi szervezetek között sokkal nagyobb eltérések vannak, mint az államok között, de a felelősségi rendszer koherenciája érdekében a hasonlóságok, egyezőségek hangsúlyozása tűnik fontosabbnak.⁷⁹

A fentiekben bemutattuk, hogy az ARIO szabályai számos kérdést nyitva hagytak a nemzetközi szervezetek és tagállamaik közti felelősségmegosztás különböző lehetséges variánsai tekintetében is. E hiányosságok felszámolásához szükség van a nemzetközi szervezetek és tagállamaik egyértelmű gyakorlatára, amely alapján következtetéseket vonhatunk le az irányadó nemzetközi jogi normákat illetően. Ezzel párhuzamosan a nemzetközi szervezetek alapító szerződéseinek a kérdéskört tisztázó módosításai is hozzájárulhatnak a vitás kérdések feloldásához.

Ami a párhuzamos betudhatóságot illeti, bár annak elvi lehetőségét a nemzetközi és nemzeti bírói fórumok immáron elfogadni látszanak, ez – a nemzetközi szervezetekre kiterjedő kötelező joghatósággal rendelkező bírói fórumok

Law, 7. (2020) 1., 9–23., 17–23. o.

⁷⁷ Vö. PELLET, Alain: International organizations are definitely not states. Cursory remarks on the ILC articles on the responsibility of international organizations. In RAGAZZI, Maurizio: *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*. Leiden, 2013. 41–54., 44. o.

⁷⁸ Lásd például az ARIO 6., 17. és 61. cikkeit. Vö. erről AHLBORN, Christiane: The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the 'Copy-Paste Approach'. *International Organisations Law Review*, 9. (2012) 1., 53–66. o.

⁷⁹ AHLBORN: The Use of Analogies... 61. o. Ezt egyébként Pellet is hangsúlyozza fentebb hivatkozott művében.

hiányában – továbbra sem jelent biztos alapot a nemzetközi szervezetek felelősségre vonásához.⁸⁰

E tanulmányban nem vizsgáltuk a fenti kérdéseket az Európai Unió kontextusában: e kérdéskör külön vizsgálódást kíván, és részletes tárgyalása sokszorosan meghaladja e cikk terjedelmi kereteit. Ehelyütt így csak arra utalunk, hogy az Unió *sui generis* szupranacionális jellege kihatással bírhat a szervezet és a tagállamai közötti felelősségmegosztás és a betudás mikéntjére. A számos lehetséges részterület közül csak egyet kiemelve: az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő (jóllehet egyelőre esetleges) csatlakozása kapcsán az ún. alperesi pertársaság intézménye kihathat a magatartás és a felelősség betudhatóságára egyaránt, potenciálisan az ARIO elveitől eltérő felelősségi képlethez vezetve.⁸¹

⁸⁰ NOLLKAEMPER–JACOBS: Shared Responsibility in International Law... 436. o.

⁸¹ TACIK, Przemysław: Attribution of Responsibility after the EU Accession to the ECHR and the “Co-Respondent Mechanism”. *Baltic Yearbook of International Law Online*, 16. (2018) 1., 29–54. o.

KONCSIK Marcell*

Az emberi jogi egyezmények extraterritoriális alkalmazhatósága a nemzetközi jogban¹

I. Bevezetés

A nemzetközi és regionális emberi jogi egyezmények túlnyomó többsége az államok által gyakorolt joghatóság talaján határozza meg saját alkalmazhatóságának korlátait.² Bár az államok joghatósága főszabály szerint „megáll” határaiknál, kivételes esetekben saját területükön kívül, vagyis extraterritoriálisan is gyakorolhatják azt, ahogy a Nemzetközi Bíróság rámutatott a *Fal tanácsadó véleményében*.³ Logikus, hogy ha az állam joghatósága alá von egy külföldön tartózkodó személyt, akkor emberi jogait is köteles legyen tiszteletben tartani. Az emberi jogok extraterritoriális alkalmazása akkor merül fel tehát, ha a jogaiban megsértett személy nem tartózkodott fizikailag az állam területén belül, amikor a jogsértés történt, az állam joghatósága azonban valamilyen kivételes oknál fogva mégis megállapítható felette.⁴ Ebben a fejezetben azt mutatjuk be, hogy melyek azok a kivételes esetek, amikor az állam extraterritoriális joghatóságot gyakorol, és ezáltal emberi jogi kötelezettségei is alkalmazandóvá válnak államhatárain túl is.

II. Joghatóság mint az emberi jogok előfeltétele

Az emberi jogok extraterritoriális érvényesíthetőségének kérdése elválaszthatatlanul kapcsolódik a joghatóság koncepciójához, hiszen az államok főszabály szerint kizárólag a joghatóságuk alatt álló személyek irányába tartoznak megtartani emberi jogi

* KONCSIK Marcell joghallgató, ELTE ÁJK.

¹ A publikáció az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

² MILANOVIC, Marko: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*. Oxford, 2011. 2. o.

³ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Advisory Opinion, I.C. J. Reports 2004, 109.

⁴ MILANOVIC: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. 8. o.

kötelességeiket. Elsőként megjegyezzük, hogy a joghatóság fogalma eltér az emberi jogok kontextusában az általános nemzetközi jogban használt koncepciótól, hiszen előbbi az államok terület vagy személy feletti *de facto* irányítási kompetenciájára, utóbbi pedig *de jure* hatalomgyakorlására és erre való felhatalmazottságára utal.⁵ Azt is hangsúlyoznunk kell, hogy az emberi jogok területén a joghatóság valójában egy előfeltételként szolgál, melynek először teljesülnie kell ahhoz, hogy az államok emberi jogi kötelességei egyáltalán felmerülhessenek.⁶

A legtöbb emberi jogi egyezmény kapcsán megállapíthatjuk, hogy azok alkalmazhatósága egyetlen közös feltételen múlik: az államnak joghatóságot kell gyakorolnia a jogosított felett. Ennek magyarázata, hogy az államoktól nem volna észszerűen elvárható, hogy mindenki vel szemben emberi jogi kötelezettségeket vállaljanak, ha nincs valamiféle kapcsolat köztük és az érintett személyek között.⁷ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 1. cikkében kimondja például, hogy „[a] Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”. Hasonlóképpen, az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének 1. cikkének (1) bekezdése szintén joghatósági alapon határozza meg saját alkalmazhatóságát, ahogy teszi azt számos más emberi jogi egyezmény is, köztük például az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE) ehhez képest szigorúbb szövegezéssel bír, hiszen 2. cikkének (1) bekezdése szerint: „[a]z Egyezségokmányban részes, valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat [...]”. A PPJNE joghatósági klauzulája tehát látszólag konjunktív kritériumot támaszt saját alkalmazhatóságához azáltal, hogy a benne foglalt jogokat csak az egyidőben az állam területén tartózkodó és a joghatósága alá eső személyek számára biztosítja. Ezt a megszorító értelmezést azonban mind a Nemzetközi Bíróság,⁸ mind az Emberi Jogi Bizottság⁹ egyhangúlag utasította el, hiszen észszerűtlen mértékben korlátozná a fenti egyezmény alkalmazhatóságát, amely sem a kidolgozóinak szándékával, sem az emberi jogok univerzális természetével nem volna összeegyeztethető.

⁵ Lásd *uo.*

⁶ MILANOVIC, Marko: From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties. *Human Rights Law Review*, (2008) 3., 416. o.; A bírósági gyakorlatra lásd *Catan and others v. Moldova and Russia*, App. nos. 43370/04, 8252/05 and 18454/06, Judgment, 19 October 2012, 103.

⁷ WENZEL, Nicola: Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects. In *Max Planck Encyclopedia of International Law [MPIL]*, 2008. 5.

⁸ Lásd *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. 108–109.

⁹ *Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay*, Communication No. R.12/52, 1981, 12.3.; Human Rights Committee, General Comment No. 31., Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, 10.

Bár az emberi jogi egyezmények túlnyomó többsége esetében a joghatóság elengedhetetlen előfeltétele a kötelezettségek fennálltának, néhány kivételes egyezmény nem korlátozza alkalmazhatóságát joghatósági alapon. Ezen szerződések közül kiemelkedik a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: GSZKJNE), amely nem köti saját alkalmazhatóságát sem az érintett állam területéhez, sem a joghatóság meglétéhez, hanem épp ellenkezőleg, több helyütt is utalást tesz az Egyezségokmányban foglaltak nemzetközi segítségnyújtás és együttműködés útján való megvalósítására, amely számos szakirodalmi állásfoglalás szerint alátámasztja extraterritoriális alkalmazhatóságát.¹⁰

1. Mikor válnak az emberi jogi kötelezettségek extraterritoriálisan alkalmazandóvá?

Ahogy fentebb rámutattunk, az államok joghatósága nem kötődik elválaszthatatlanul saját területükhöz, hiszen kivételes körülmények között gyakorolhatják azt extraterritoriálisan is. Ha azonban az állam határain túl gyakorolja joghatóságát, emberi jogi kötelességei is követik. Extraterritoriális joghatóságot megalapozó kivételes okként a joggyakorlat nem sokkal ezelőttig kizárólag két körülményt fogadott el: az állam idegen terület felett gyakorolt effektív ellenőrzését és a külföldön lévő személy feletti hatalom gyakorlását.¹¹ Az előbbi esetkör a szakirodalom területi modellként, utóbbit pedig személyi modellként aposztrofálja. A legfrissebb joggyakorlat alapján azonban kialakulni látszik egy harmadik, kauzális modell is, amely szerint az államok által a jogsértés forrása felett gyakorolt effektív ellenőrzés is megalapozhat egy (közvetett) joghatósági kapcsolatot, és ezáltal extraterritoriálisan alkalmazhatóvá teheti az emberi jogi kötelességeket.¹²

A fejezet következő részeiben bemutatjuk a terület feletti effektív ellenőrzésen alapuló extraterritoriális joghatóság koncepcióját, az állami ügynökök tevékenysége által megalapozott joghatóság esetét, majd a kialakulóban lévő ok-okozati joghatóság elméletet is. Végül összegezzük a levont konklúziókat, és felvetünk néhány eddig megválaszolatlan kérdést is.

¹⁰ Lásd például CRAVEN, Matthew C. R.: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*. Clarendon Press, 1995. 144. o.

¹¹ MILANOVIC, Marko: Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg. *European Journal of International Law*, (2012) 23., 122. o.

¹² CHAUHAN, Abe: A Causal Model for the Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. *The Oxford University Undergraduate Law Journal*, (2019) 8., 119. o.

III. Extraterritoriális emberi jogi kötelezettségek terület feletti effektív ellenőrzés esetén

1. A területi modell elméleti koncepciója: *Loizidou v. Törökország*

A joggyakorlatban általánosan elfogadottnak tekinthető az extraterritorialitás területi modellje,¹³ amely lényegében azokat az eseteket fogja át, amikor egy állam effektív ellenőrzése alá von egy idegen területet, és ezáltal kiterjeszti az ott élőkre joghatóságát is.¹⁴ A területi alapú extraterritoriális joghatóság klasszikus példája az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatából a *Loizidou v. Törökország* eset, amely az észak-ciprusi területek török megszállása kapcsán merült fel.¹⁵ A releváns kérdés az esetben az volt, hogy Törökország EJEE alatti emberi jogi kötelességei alkalmazandók-e az általa megszállt észak-ciprusi területeken tartózkodó személyek vonatkozásában, vagy csak az állam saját területén belül állnak fenn. Az EJEB megállapította, hogy az EJEE alkalmazhatóságához megkövetelt joghatóság nem tapad elválaszthatatlanul az állam területéhez, hiszen egy idegen terület feletti effektív ellenőrzés fennállta esetén az ott tartózkodók épp úgy az érintett állam joghatósága alá tartoznak, mintha saját területén belül lennének.¹⁶ A Bíróság az ítéletben kidolgozta az ún. effektív általános ellenőrzés (*effective overall control*) tesztet, amelynek célja megállapítani, hogy az állam kellő szintű befolyással bír-e valamely terület felett, hogy extraterritoriális joghatósága megállapítható legyen. Az „ellenőrzés” az EJEB korai gyakorlatában – és más emberi jogi testületek esetjogában is¹⁷ – *de facto* hatalomgyakorlást jelentett, és nem vette figyelembe, hogy azt jogszerűen vagy jogellenesen szerezte-e meg és gyakorolja az állam.¹⁸

A *Loizidou*-döntésben alkalmazott effektív általános ellenőrzés teszt alapján arra következtethetünk, hogy katonai megszállás esetén nem szükséges külön vizsgálni, hogy az állam milyen hatásköröket érvényesít az adott területen, hiszen ellenőrzése átfogó módon fennáll afelett.¹⁹ Mindenki, aki ezen a területen tartózkodik, a megszálló állam joghatósága alá kerül tehát, és az állam extraterritoriális kötelességei is alkalmazhatóvá válnak esetükben.

¹³ Lásd *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*.

¹⁴ DA COSTA, Karen: *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*. Leiden, 2012. 56–57. o.

¹⁵ *Loizidou v. Turkey*, App. no. 15318/89, Judgment, 18 December, 1996.

¹⁶ Uo. 56.

¹⁷ Lásd *Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay*, 12.3.

¹⁸ DUTTWILER, Michael: *Authority, Control and Jurisdiction in the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, (2012) 30., 150. o.

¹⁹ *Loizidou v. Turkey*, 56.

2. Az effektív általános ellenőrzés teszt inkonzisztens alkalmazása: *Banković* és kritikái

A korai EJEB gyakorlatban konzisztensnek (és logikusnak) tűnt a terület feletti effektív ellenőrzés teszt, hiszen a tényleges hatalomgyakorlás fokmérőjeként szolgált, és bár magasra tette az extraterritoriális joghatóság küszöbét,²⁰ viszonylag ellentmondásmentesen szolgálta az emberi jogok védelmét. Ez a tendencia azonban gyökeresen megváltozott a Bíróság *Banković és Mások v. Belgium és Mások* ügyben hozott döntésével.²¹ Az ügy a NATO által Jugoszlávia területén elrendelt bombázással kapcsolatban merült fel, amikor 1999. április 23-án egy NATO-csapatok által kilőtt rakéta a belgrádi rádió és televízió épületébe csapódott, megölve 16 embert és súlyosan megsebesítve 16 másikat. Az EJEB az esetben arra való hivatkozással utasította vissza a felperesek keresetét, hogy a NATO-tagállamok és az érintettek között nem állapítható meg joghatósági kapcsolat, mert a bombázás nem érte el az effektív ellenőrzés szintjét az érintett jugoszláv területek felett.²²

Már önmagában ez a megállapítás is erősen támadható a túlzottan korlátozott területi kötöttsége miatt, azonban az indoklás még ellentmondásosabbnak tekinthető. Az EJEB indokolása szerint ugyanis akkor állapítható meg egy állam effektív általános ellenőrzése valamely terület felett, ha azon olyan közhatalmi funkciókat gyakorol, amelyek a kormány hatáskörébe tartoznának.²³ Ezzel a megállapítással a Bíróság látszólag összekeverte az emberi jogok kontextusában értelmezett (tényszerű hatalomgyakorláson alapuló) joghatóság koncepcióját az általános nemzetközi jogban használt (*de jure* kompetenciákat feltételező) joghatóság fogalmával.²⁴ Ha ragaszkodnánk a közhatalmi kritériumhoz az effektív ellenőrzés teszt során, azzal annak küszöbét rendkívül magasra tennénk, hiszen ez egyfajta „katonai közigazgatás” fenntartását feltételezi a megszállt területek felett.²⁵

Későbbi joggyakorlatában azonban implicite az EJEB is eltért ettől a koncepciótól, hiszen például az *Issa v. Törökország* ügyben jelentősen alacsonyabb fokú ellenőrzés mellett is elfogadta volna az EJEB extraterritoriális alkalmazását, és látszólag ismét az állam *de facto* hatalomgyakorlásából indult ki.²⁶ Ha összegezzük a strasbourgi bíróság joggyakorlatát, arra a következtetésre juthatunk, hogy a katonai megszállás mellett a jelentős politikai vagy gazdasági befolyás is megalapozhatja egy állam effektív általános ellenőrzését valamely terület felett, extraterritoriálisan alkalmazhatóvá téve

²⁰ MILANOVIC: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. 137. o.

²¹ *Banković and Others v. Belgium and Others*, Admissibility Decision of 12 December 2001, Application no. 52207/99, Reports 2001-XII.

²² Uo. 82.

²³ Uo. 71.

²⁴ MILANOVIC: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. 27. o.

²⁵ Uo. 27., 137. o.

²⁶ *Issa v. Turkey*, App. No. 31821/96, Judgment, 16 November 2004, 72–74.

ezzel emberi jogi kötelességeit.²⁷ Bár a területi modell ma már általánosan elfogadottnak tekinthető a nemzetközi jogban, számos esetben nem képes megfelelően adreshozni a felmerülő extraterritoriális emberi jogi problémákat, hiszen az állam nem gyakorol szükségszerűen mindig effektív ellenőrzést is a jogsértés helyszínéül szolgáló terület felett. Mégis morálisan elfogadhatatlan volna, ha az államok szabadon megszeghetnék kötelezettségeiket pusztán amiatt, hogy azt saját területükön kívül viszik véghez. Ezt az ellentmondást oldja fel (részlegesen!) a személyi modell.

IV. A személyi modell: extraterritoriális joghatóság az állam ügynökeinek tevékenységén keresztül

Az extraterritorialitás személyi modellje tovább tágítja az emberi jogi egyezmények alkalmazhatóságát, hiszen ellentétben a területi modell koncepciójával, ez esetben akár egyetlen személy felett gyakorolt hatalom is megalapozhatja az államok joghatóságát és vele együtt extraterritoriális emberi jogi kötelezettségeit.²⁸ A joghatóságot ilyen esetekben az államok ügynökeik tevékenységén keresztül gyakorolt *de facto* hatalma, irányítása alapozza meg, amelyet a jogsértés időpontjában külföldön tartózkodó személy felett gyakorolnak.²⁹ A személyi modell tehát jóval tágabb keretek között nyitja meg az emberi jogi egyezmények extraterritoriális alkalmazhatóságát, hiszen személyek felett sokkal szélesebb körben gyakorolható *állami* hatalom, mint egy egész terület felett.

1. A személyi modell gyökerei: *Lopez Burgos v. Uruguay* és *Casariago v. Uruguay*

A személyi modellt lényegében az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága alakította ki a *Lopez Burgos v. Uruguay* és a *Casariago v. Uruguay* esetekben. Mindkét ügyben uruguayi ügynökök raboltak el és tartottak fogva Argentínában, valamint Braziliában uruguayi állampolgárokat, akik így az Uruguayi állam területi alapon értelmezett joghatóságán kívül estek, hiszen Uruguay nem gyakorolt effektív ellenőrzést a jogsértés szempontjából releváns argentin, illetve brazil területek felett. A Bizottság azonban mindkét esetben úgy határozott, hogy a PPJNE joghatósági követelménye nem az érintett területre vonatkozik, hanem az egyén és az állam közötti jogsértéssel érintett viszonyt fogja át, s így a joghatóság koncepcióját személyi alapon értelmezi.³⁰ A Bizottság világo-

²⁷ Lásd *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia*, App. no. 48787/99, Judgment, 8 July 2004, 379–382.

²⁸ MILANOVIC: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. 173. o.

²⁹ Uo.

³⁰ *Lopez Burgos v. Uruguay*, 12.1–12.3.; *Casariago v. Uruguay*, 10.1–10.3.

san kimondta, hogy az államok felelősséggel tartoznak az ügynökeik által külföldön elkövetett emberi jogi jogsértésekért,³¹ függetlenül attól, hogy fennáll-e bármiféle ellenőrzésük az érintett terület vonatkozásában. A Bizottság (azóta elhíresült) megállapítása szerint ugyanis „lelkiismeretlen” volna a PPJNE joghatósági klauzulájának értelmezésén keresztül megengedni, hogy egy állam olyan jogsértéseket követhessen el más államok területén, melyeket saját határain belül sem vihetne véghez.

A *Lopez Burgos v. Uruguay* és a *Casariago v. Uruguay* esetekben hozott döntésével tehát a Bizottság nagymértékben tágította az emberi jogok extraterritoriális alkalmazhatóságát azáltal, hogy eltérve a jóval szigorúbb területi joghatóság percepciótól, elfogadta a mindössze egyetlen személy feletti hatalomgyakorlást is extraterritoriális joghatóságot megalapozó körülményként.³² Ezt a tágabb koncepciót azóta a Bizottság több alkalommal is megerősítette³³ és számos más emberi jogi testület is átvette.³⁴

2. A személyi modell viszontagságos útja az EJEB gyakorlatában

a) A személyi modell elutasítása a *Banković*-döntésben

A fentiekkel ellentétben, az EJEB gyakorlata jóindulattal sem nevezhető egységesnek a személyi modell vonatkozásában. Bár az Emberi Jogok Európai Bizottsága korai gyakorlatában gond nélkül alkalmazta a személyi alapon értelmezett extraterritoriális joghatóság koncepcióját az EJEE alkalmazhatóságának kiterjesztésére,³⁵ később a strasbourgi bíróság a *Banković*-döntésben mereven elzárkózott annak elfogadásától. A Bíróság döntésében ugyanis csak a területi modell keretei között vélte extraterritoriálisan alkalmazhatónak az EJEE-t, és effektív területi ellenőrzés hiányában visszautasította a keresetet.³⁶ Ebből arra következtethetünk, hogy az EJEB szerint egy külföldön végrehajtott bombázás önmagában nem teremt joghatóságot az érintett személyek felett, hiszen ez a cselekmény nem alapozza meg az állam effektív ellenőrzését a támadás helyszíne fölött. Álláspontunk szerint ez a megállapítás abszurd módon szűkíti az EJEE alkalmazhatóságát, és morálisan is nehezen indokolható.

³¹ Uo.

³² DA COSTA: *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*. 50. o.

³³ Lásd General Comment No. 31., *Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, 10.

³⁴ Lásd például Committee Against Torture, General Comment No. 2, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008, 16.; Lásd még Inter-American Commission on Human Rights, *Coard et Al. v. United States*, Report No. 109/99, Case 10.951, 29 September 1999, 37.

³⁵ Lásd European Commission of Human Rights, *Cyprus v. Turkey*, Decision, App. Nos 6780/74 and 6950/75, 26 May 1975, 136. o.

³⁶ RYNGAERT, Cedric: *Clarifying the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, *Utrecht Journal of International and European Law*, (2012) 28., 58. o.

b) Fordulat a Bíróság gyakorlatában: *Issa v. Törökország*

A *Banković*-ítélet kapcsán szünni nem akaró kritikák³⁷ után az EJEB az *Issa v. Törökország* döntésében nem csak, hogy elfogadta a korábban elutasított személyi modellt, hanem paradox módon ugyanazon érvek mentén indokolta meg ezt a döntését, amely érveket a *Banković*-ügyben explicit módon elutasított.³⁸ Az esetben a felperesek szerint török katonák öltek meg iraki állampolgárokat a két ország közötti határ közelében, az iraki oldalon. Bár a keresetet megalapozatlannak találta, a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy az EJEE részes államainak felelőssége akkor is megállapítható extraterritoriális emberi jogi kötelezettségeik megsértéséért, ha a sértett személy ugyan egy másik állam területén tartózkodik, de a jogsértést elkövető állam külföldön tevékenykedő ügynökeinek irányítása és hatásköre alá kerül (*State agent authority*), legyen ez akár jogszerű, akár jogszerűtlen.³⁹ Ebből a megállapításból egyértelmű, hogy a Bíróság nem a terület feletti effektív ellenőrzés tesztjéből indult ki, hanem egy külföldön lévő személy felett fennálló hatalmat vizsgált az EJEE extraterritoriális alkalmazhatóságának megállapításához, amely valójában nem más, mint a személyi modell alkalmazása. Ennek kapcsán egyetértünk *Giovanni Bonello* bíró véleményével, miszerint az EJEB az *Issa*-döntésében homlokegyenest szembement a *Banković*-ügyben kialakított joggyakorlatával, és bár a nyilvánvaló ellentmondás ellenére is igyekezett (igyekszik máig) fenntartani a koherens joggyakorlat látszatát, az azonban jó indulattal is csak „fércmunkának” nevezhető.⁴⁰

c) A személyi modell általános elfogadása, (ismét) ellentmondásos indoklással: *Al-Skeini v. Egyesült Királyság*

Az EJEB a 2011-es *Al-Skeini v. Egyesült Királyság* ügyben egyrészt általános jelleggel tisztázta a személyi modell elfogadhatóságát, fenntartva azonban annak kivételes jellegét, másrészt viszont újabb ellentmondást teremtett döntésének indoklásával. Az esetben brit katonák öltek meg iraki állampolgárokat az iraki Baszra területén járőrözés közben, valamint a fennhatóságuk alatt álló katonai fogdában, szintén Irak területén belül. Miután a felperesek keresetét a Lordok Háza elutasította a brit joghatóság hiányára hivatkozva,⁴¹ az EJEB elvi élel tisztázta, hogy a külföldön lévő személyek feletti hatalomgyakorlás az állami ügynökök tevékenységén keresztül épp úgy extraterritoriális joghatóságot keletkeztethet az érintettek felett, mint a terület

³⁷ Lásd például LAWSON, Rick: Life after Banković: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights. In COOMANS, Fons – KAMMINGA, Menno (eds): *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. Antwerp, 2004.

³⁸ *Issa v. Turkey*, 68.

³⁹ Uo. 71.

⁴⁰ *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, App. no. 55721/07, Judgment, 7 July 2011, Concurring Opinion of Judge Bonello, 4–6.

⁴¹ House of Lords, *Al-Skeini and others (Respondents) v. Secretary of State for Defence (Appellant)*, Session 2006–07, [2007] UKHL 26, 13 June 2007.

felett gyakorolt effektív ellenőrzés.⁴² Bár a Bíróság egyaránt elfogadta tehát a területi és a személyi modellt, újabb ellentmondást teremtett, hiszen látszólag „összemosztá” a két modell alkalmazása kapcsán alkalmazott, eltérő effektív ellenőrzés teszteket.⁴³ Míg a *Banković*-esetben a terület feletti effektív ellenőrzés megállapításához vizsgálta az állam által az érintett területen gyakorolt közhatalmi funkciókat, addig az *Al-Skeini*-döntésben már pusztán a személyek (és nem a terület!) felett gyakorolt közhatalmat kívánta meg az EJEE extraterritoriális alkalmazhatóságához.⁴⁴ Úgy tűnik tehát, hogy a Bíróság a tesztek (feltehetőleg szándékosan) kevert alkalmazásával igyekezett megmagyarázni, miért tartotta elfogadhatónak a személyi modellt az *Al-Skeini*-ügyben, és miért utasította azt el a *Banković*-döntésében.⁴⁵ Számos akadémiai állásfoglalás szerint azonban az EJEB nem tisztán jogi szempontok alapján ítéli meg az EJEE extraterritoriális alkalmazhatóságának kérdését, hanem politikai érdekeket is kénytelen mérlegelni döntései során, és többek között ez okozza gyakorlatának inkohereus jellegét.⁴⁶

Az EJEB későbbi gyakorlatát vizsgálva is azt találjuk, hogy nem minden esetben különbözteti meg élesen a területi és a személyi modellt és a kapcsolódó teszteket, hiszen például a *Medvedyev v. Franciaország*,⁴⁷ a *Jaloud v. Hollandia*⁴⁸ és a *Pisari v. Moldova és Oroszország* esetekben⁴⁹ is keverten alkalmazta azokat.⁵⁰ Összegezve megállapítható, hogy az EJEB inkohereus gyakorlata ellenére a személyi modell mára általánosan elfogadottnak tekinthető, azonban az extraterritoriális joghatóság megállapítására szolgáló teszt keretei korántsem egyértelműek. Bár a strasbourgi bíróság friss gyakorlata abba az irányba mutat, hogy a területi és személyi modell közötti éles különbségtétel helyett inkább keverten alkalmazza azokat, nem jelenthetjük ki a jog mai állása szerint, hogy a két modell és a kapcsolódó tesztek ténylegesen „összeolvadtak” volna.

V. (Fél)úton az emberi jogok univerzális védelme felé: A joghatóság kauzális koncepciója

Az eddig bemutatott területi és személyi modellben a központi motívum az állam által a jogosult felett gyakorolt joghatóság, amely vagy egy terület feletti effektív ellenőrzéssel keresztül vagy közvetlenül a személy feletti hatalomgyakorlás útján valósul meg.

⁴² *Al-Skeini*, 135–136.

⁴³ MILANOVIC: *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*. 128. o.

⁴⁴ Uo., lásd még *Al-Skeini*, 135–136.

⁴⁵ MILANOVIC: *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*. 128. o.

⁴⁶ MILANOVIC: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*. 55. o.

⁴⁷ *Medvedyev and others v. France*, App. no. 3394/03, Judgment, 29 March 2010, 64–67.

⁴⁸ *Jaloud v. The Netherlands*, App. no. 47708/08, Judgment, 20 November 2014, 152.

⁴⁹ *Pisari v. the Republic of Moldova and Russia*, App. no. 42139/12, Judgment, 21 April 2015.

⁵⁰ RAIBLE, Lea: *The Extraterritoriality of the ECHR: Why Jaloud and Pisari Should be Read as Game Changers*, *European Human Rights Law Review*, (2016) 2., 164–165. o.

A két klasszikus modellben az emberi jogi kötelezettségek extraterritoriális alkalmazhatósága szempontjából az a döntő körülmény tehát, hogy az emberi jogi egyezmények által jogosított személy felett megállapítható-e a jogsértő állam joghatósága. Ezzel ellenben, a legfrissebb tendenciák alapján kialakulni látszik az extraterritorialitás harmadik, „kauzális” modellje is, amelynek lényeges különbsége abban áll, hogy az államok extraterritoriális emberi jogi kötelességeit nem a jogsértést szenvedett személy felett fennálló effektív ellenőrzés váltja ki, hanem az állam által a jogsértés forrása feletti ellenőrzés lehetősége.⁵¹

Leegyszerűsítve, az államok akkor válnának felelőssé a kauzális modell alatt, ha effektív ellenőrzést gyakoroltak a jogsértés forrása felett, de nem kellő gondossággal (*due diligence*) jártak el, hogy megakadályozzák az előrelátható sérelmek bekövetkeztét, és ez ok-okozati kapcsolatban áll a határaikon túl okozott emberi jogi sérelmekkel.⁵² A joghatósági kapcsolat ez esetben tehát közvetett, hiszen az állam nem közvetlenül gyakorol ráhatást a jogsértést szenvedett személyre, hanem áttételesen, a jogsértő cselekmény megakadályozásának elmulasztásán keresztül.

1. A kauzális modell implicit elfogadottsága az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatában

Bár nyíltan ezidáig egyszer sem mondta ki, az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatában elfogadni látszik a kauzalitást mint extraterritoriális joghatóságot megalapozó körülményt. Az első erre utaló megállapítást 2014-ben tett a Bizottság, amikor az Egyesült Államok által végzett extraterritoriális megfigyelések emberi jogi aspektusát vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy az USA köteles megtartani emberi jogi kötelességeit mind belföldön, mind határain túl folytatott megfigyelések esetében.⁵³ Ez a megállapítás azért radikális, mert bár az Egyesült Államok joghatósága nem állapítható meg a megfigyelt egyének felett sem a területi, sem a személyi modell alapján, a Bizottság szerint mégis fennállnak emberi jogi kötelezettségei irányukban.⁵⁴ Álláspontunk szerint a Bizottság impliciten ugyan, de arra alapozta a fenti konklúziót, hogy ha közvetlen kauzális kapcsolat állapítható meg az állam tevékenysége és a hatá-

⁵¹ BESSON, Samantha: Due Diligence and Extraterritorial Human Rights Obligations – Mind the Gap! *ESIL Reflections*, (2020) 9., <https://esil-sedi.eu/esil-reflection-due-diligence-and-extraterritorial-human-rights-obligations-mind-the-gap/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵² Uo. Lásd még CHAUHAN: A Causal Model for the Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. 119. o.; ALTWICKER, Tilmann: Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts. *European Journal of International Law*, (2018) 29., 604. o.

⁵³ Human Rights Committee, Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, 23 April 2014, 22(a).

⁵⁴ MILANOVIC, Marko: Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age. *Harvard International Law Journal*, (2015) 56., 142. o.

rain túl bekövetkezett emberi jogi sérelmek között, akkor emberi jogi kötelezettségei is alkalmazandóvá válnak extraterritoriálisan.

A kauzális modell eddigi legnyíltabb elfogadását azonban az Emberi Jogi Bizottság 36. számú általános észrevételében találjuk, amelyet az élethez való jog vonatkozásában bocsátott ki 2018-ban.⁵⁵ Ebben kimondta, hogy minden olyan személy a részes államok joghatósága alá esik, aki esetében az állam befolyásolhatja az élethez való jog gyakorlásának lehetőségét,⁵⁶ vagyis akit az állam ténylegesen képes megfosztani életétől. Ahelyett tehát, hogy területi effektív ellenőrzéshez vagy az érintett feletti fizikai hatalomgyakorláshoz kötötte volna a Bizottság a PPJNE extraterritoriális alkalmazhatóságát, megállapította, hogy már a pusztán joggyakorlás befolyásolásának képessége is joghatósági kapcsolatot teremt az állam és az érintett személy között. Ez lényegében egy kellő közelségű ok-okozati kapcsolatot feltételez az állam tevékenysége (vagy mulasztása) és a határain túl bekövetkező emberi jogi sérelmek között, így alapvetően átülteti a kauzális modell elemeit. Ezzel a megállapítással a Bizottság jelentősen tágította a PPJNE alkalmazhatóságának körét, és fontos lépést tett az emberi jogok univerzális védelme felé.

2. A kauzális modell első nyílt alkalmazása: az Emberi Jogok Amerikaközi Bíróságának OC-23/17. számú tanácsadó véleménye

A kauzális modell első hivatalos elfogadására egészen 2017-ig kellett várni, amikor is az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága megtette az eddigi legprogresszívebb lépést az emberi jogok hatékony védelme érdekében, és OC-23/17. számú tanácsadó véleményében a határon átnyúló környezeti károkozás (*transboundary environmental harm*) kapcsán elsőként alkalmazta nyíltan a kauzális joghatóság koncepcióját.⁵⁷ A releváns kérdés az volt, hogy ha egy állam határon átnyúló környezeti károkat okoz, amely emberi jogi sérelmekhez is vezet területén kívül, fennállnak-e emberi jogi kötelezettségei az érintett személyek irányában. Ebben az esetben nehezen (vagy inkább egyáltalán nem) volna megalapozható a szennyező állam extraterritoriális joghatósága a területi vagy a személyi modell alatt, hiszen sem a szennyezéssel érintett terület, sem a jogsértést szenvedő egyének felett nem gyakorol közvetlenül effektív ellenőrzést.⁵⁸

A Bíróság azonban megállapította, hogy ilyen esetekben a sérelmet szenvedő személyek a szennyező állam joghatósága alá esnek, ha fennáll a kauzális kapcsolat az

⁵⁵ Human Rights Committee, General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 30 October 2018.

⁵⁶ Uo. 63.

⁵⁷ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, 15 November 2017, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 104(h).

⁵⁸ BOYLE, Alan: Human Rights and the Environment: Where Next? *European Journal of International Law*, (2012) 23., 638. o.

érintett állam szennyező tevékenysége (vagy azt lehetővé tevő mulasztása) és a bekövetkezett extraterritoriális emberi jogi jogsértések között.⁵⁹ A tanácsadó vélemény szerint ez esetben a joghatóság kiterjesztését az indokolja, hogy a szennyező állam effektív ellenőrzést gyakorol a környezeti kár forrása felett, és *de facto* kompetenciával rendelkezik a károkozás megakadályozására, amelyet azonban elmulaszt, és ezzel döntően befolyásolja az emberi jogok érvényesülését saját területén kívül is.⁶⁰ Álláspontunk szerint tehát a szennyező állam extraterritoriális felelősségének megállapításához a Bíróság egy hármas kritériumrendszert állított fel, mely alapján az állam gondossági kötelességének megszegése, a környezeti kár forrása feletti effektív ellenőrzés és az extraterritoriális emberi jogi jogsértés között fennálló kauzális kapcsolat alapozhatja meg felelősségét.

Habár a Bíróság kétségtől óriási lépést tett az emberi jogok univerzális védelme felé azáltal, hogy elsőként alkalmazta nyíltan a kauzális modellt, számos releváns kérdést mégis elmulasztott tisztázni. Nem tette egyértelművé például, hogy milyen közelségű kauzális kapcsolatot tart elégségesnek a felelősség megállapításához vagy milyen súlyú jogsértések esetén véli alkalmazhatónak az elfogadott joghatósági koncepciót, ami így nagyban nehezíti az új modell pontos kereteinek meghatározását.⁶¹ Összességében azonban a kauzális modell mind progresszívabb elfogadottsága arra enged következtetni, hogy a joggyakorlat egy észszerűbb, jóval szélesebb spektrumot lefedő joghatósági koncepció irányába kezd elmozdulni.

VI. Összegzés

A jelen fejezet arra a kérdésre próbált választ adni, hogy milyen esetekben merül fel az államok felelőssége, ha olyan személyek emberi jogait sértik meg, akik nem tartózkodnak az adott állam területén belül. Az emberi jogi egyezmények többsége ugyan saját alkalmazhatóságának előfeltételeként megköveteli az állam joghatóságát, mára elfogadottá vált, hogy a joghatóság nem tapad elválaszthatatlanul az államok saját területéhez. Ha az állam kiterjeszti joghatóságát külföldön található személyekre is, a nemzetközi jog alapján köteles tiszteletben tartani emberi jogaikat. A joggyakorlat klasszikusan két esetkört fogadott el az extraterritoriális joghatóságot megalapozó körülményként: a terület feletti effektív ellenőrzést (területi modell) és az állami ügynökökön keresztül érvényesített hatalomgyakorlást (személyi modell). Előbbire jó példa az EJEB *Loizidou*

⁵⁹ Lásd Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, 15 November 2017, 101.

⁶⁰ Uo. 102.

⁶¹ BERKES Antal: A New Extraterritorial Jurisdictional Link Recognised by the IACtHR. *EJIL:Talk!*, 2018.03.28., <https://www.ejiltalk.org/a-new-extraterritorial-jurisdictional-link-recognised-by-the-iacthr/> (letöltve: 2021.03.31.).

v. *Törökország* ügyben hozott döntése, melyben a Bíróság kidolgozta az ún. effektív általános ellenőrzés tesztet a területi ellenőrzés fokmérőjeként. Bár a területi modell mára széles körben elfogadottnak tekinthető, a kapcsolódó teszt tartalma nem minden esetben egyértelmű.

A személyi modell az Emberi Jogi Bizottság *Lopez Burgos v. Uruguay* és *Casariello v. Uruguay* ügyekben hozott döntéseiben alakult ki, és számos emberi jogi testület alkalmazza napjainkban is, köztük például az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága (CAT). Ezzel ellenben, az EJEB gyakorlata inkoheregensnek tekinthető a személyi modell vonatkozásában, hiszen míg a *Banković*-ügyben mereven elutasította azt, későbbi joggyakorlatában implicit módon mégis elfogadni kényszerült. Ma a strasbourgi bíróság álláspontját legjobban az *Al-Skeini*-ügyben született döntés tükrözi, melyben elfogadta ugyan a személyi modell alkalmazhatóságát, de összemosta a kapcsolódó tesztek egyes elemeit.

A legfrissebb joggyakorlatban kialakulni látszik egy harmadik modell is, mely egy kauzális kapcsolaton alapuló joghatóság-konceptiót alkalmaz. Ebben az esetben az állam effektív ellenőrzése nem a jogosult, hanem a jogsértés forrása felett áll fenn, és felelősségét saját mulasztása és az extraterritoriális jogsértés közötti ok-okozati kapcsolat váltja ki. A kauzális modell megjelent az Emberi Jogi Bizottság gyakorlatában is, de nyíltan ezidáig csak az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága fogadta el a határon átnyúló környezeti károkozás kontextusában. Továbbra is kérdéses azonban, hogy az EJEB hogyan ítéli majd meg a kauzális joghatósági koncepciót, hiszen eddigi gyakorlatában mereven elutasította azt.

Kovács Péter*

A Nemzetközi Büntetőbíróság hajója a világpolitika viharos tengerérek hullámverésében¹

A jubilánsról

Valki László professzort régóta, személyesen idestova negyven év óta ismerem; ez az ő életének fele, enyémnek pedig kétharmada.

A mi ismeretségünk a saját OTDK-munkáim (1981, 1983) ismertetése kapcsán kezdődött, majd folytatódott a tudomány világában szokásos mérföldkövek (1987-es *dr. univ*/PhD-értekezésem, 1997-es habilitációm és 2011-es DSc eljárásom) leverésének eseményeiben játszott opponensi vagy zsűritagsági szerepével, ezeken kívül pedig számos konferencián, előadáson való találkozásunkkal. Örülök annak, hogy Valki László fontos szerepet játszott pályafutásom minősítési eljárásaiban, és mindig készségesen vett részt az általam szervezett konferenciákon.

De van-e itthon nemcsak nemzetközi jogász, hanem egyéb jogász, vagy akárcsak külpolitikai kérdések iránt érdeklődő tévénéző és rádióhallgató, aki ne ismerné Valki Lászlót? Aki ne ismerné arcát, hangját? Az ő hangja összetéveszthetetlen, értékelései érdekesek, meggyszőzök és világosak.

Van azonban még egy tényező, amit szerintem Valki László nevéhez kell kapcsolni.

Magyarországon a nemzetközi jognak két iskolája van: az egyik az ún. Buza-iskola, amelyben a nemzetközi jog pozitivista szemléletű elemzése a domináns, s amelyhez Buza László professzor tanítványain és tanítványainak tanítványain keresztül a magyar nemzetközi jogászok többsége tartozik. Van egy másik megközelítés is, amelynek van esélye arra, hogy iskolának nevezessék, ez pedig a szociológiai szemléletű megközelítésnek az a fajta művelése, amely a jubilánshoz, Valki László professzor nevéhez köthető, akit – megítélésem szerint – nem csak az érdekel, hogy mi van a nemzetközi jogban, milyen, diplomaták alkudozásaival szerkesztett, csaknem mindig szükségképpen homályos szerződési fordulatból mit lehet levezetni vagy éppen beleálmódni, ha kell, nemzetközi bírósági tézisek vagy csak félmondatok segítségével, hanem sokkal inkább az, hogy ami van, az miért van, milyen politikai,

* Kovács Péter a Nemzetközi Büntetőbíróság bírása (2015–2024); egyetemi tanár, kutatóprofesszor, PPKE JÁK.

¹ A tanulmányt a szerző kutatói minőségében készítette, és az nem tekinthető a Nemzetközi Büntetőbíróság hivatalos álláspontjának.

gazdasági összefüggések miatt van úgy, mely politikai, gazdasági érdekek miatt döntenek úgy az államok, hogy itt-ott tovább építik a nemzetközi jog rendszerét, és miért döntenek úgy, hogy megtagadják a nemzetközi jogot vagy éppen annak valamelyik konkrét parancsát.

Ezek a gondolatok állandóan felbukkannak úgy a kérdés mélyebb összefüggéseinek szentelt könyveiben,² mint azokban a hosszabb-rövidebb tanulmányaiban, amelyeket részben a hazai nemzetközi jogászoknak, részben annál szélesebb közönségnek, a nemzetközi kapcsolatok iránt érdeklődő olvasóknak szánt, és amelyeket magam is érinteni fogok a jelen tanulmányban, amely a Nemzetközi Büntetőbíróságot a világpolitika koordinátarendszerében próbálja elhelyezni.

I. A hajó építése, avagy a katarzistól a mézeshetekken át egy kegyelmi pillanatig

A második világháború kataklizmájának és a német és japán háborús bűnösöknek a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Törvényszéken és a Tokiói Nemzetközi Katonai Törvényszéken történt felelősségre vonása után,³ az ENSZ Közgyűlés 95(I) sz. és 177(II) sz. határozataiban tett ígéret dacára negyven évig kellett várni arra, hogy létrejöjjön a megígért, egyetemes elhivatottságú Nemzetközi Büntetőbíróság.⁴ Az elhúzóadás oka nyilvánvalóan nem a feladat jogi nehézsége, hanem az államok ellenérdekeltsége volt, saját maguk, vagy szövetségi rendszereikbe tartozó, vagy egyéb módon patronált államok gyarmati háborúi, agressziói, fegyveres beavatkozásai, saját polgárháborúik miatt.

² VALKI László: *A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete*. Budapest, 1981.; VALKI László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Budapest, 1989.

³ „Ami az általános nemzetközi jog fejlesztését illeti, az antifasiszta hatalmak a győzelem előtti és azt követő években sok mindent megtettek azért, hogy ne ismétlődjenek meg a második világháború borzalmái. Az első világháború traumája szemmel láthatóan nem volt elegendő ahhoz, hogy az akkori nagyhatalmak vezetői teljesen új alapokra helyezzék a nemzetközi jogi normarendszert. Úgy látszik, hogy újabb, még súlyosabb megrázkódtatás »kellett« ahhoz, hogy ez megtörténjen. Az antifasiszta koalíció nagyhatalmai által megalkotott vagy továbbfejlesztett magatartási normák világos választóvonalat húztak a megengedhető és a megengedhetetlen tettek közé. 1945 után nem lehetett többé arra hivatkozni, hogy a jog előírásaiból nem tűnik ki egyértelműen, mely erőszakos cselekmény jogszerű és melyik nem. 1948–1949 után nem lehetett többé azt állítani, hogy az emberek ellen elkövetett »állami« büntettek a belső jog módosításával jogszerűvé tehetők.” VALKI László: *A második világháború hatása a nemzetközi jog fejlődésére*. In FEITL István – FÖLDES György (szerk.): *1945 a világtörténelemben*. Budapest, 2005. 266–287. o., http://www.grotius.hu/doc/pub/TMMKMU/2013-08-07_valki_laszlo_a-masodik-vilaghaboru-hatasa-a-nj-fejlodesere.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 20. o.

⁴ A kidolgozás folyamatáról lásd részletesebben Kovács Péter: Nemzetközi büntetőbíráskodás. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor). <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-buntetobiraskodas> (2018) (letöltve: 2021.03.31.).

Mint a jubiláns írta,

[a] helyzet a hidegháborút követő években is csak részben változott meg. A Nyugat a kilencvenes évek elején ismerte fel azt, hogy nem maradhat tétlen egy-egy humanitárius katasztrófával fenyegető válságban. A BT tagjai az amerikai–oroszl „mészeshetek” időszakában késztetést éreztek arra, hogy olyan humanitárius válságokba avatkozzanak be, amelyek kizárólag valamely államon belül keletkeztek.⁵

Ugyanez az amerikai–oroszl egyetértés volt az egyik magyarázata annak, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezetének véglegesítését nem szabotálták az államok (mint tették azt oly sokszor ebben és annyi más ügyben), s nem tették azt a szokásos parkolópályára, és így összehívhatták a Római Diplomáciai Konferenciát.

Az más kérdés, hogy a konferencián igen aktívan részt vevő, még a demokrata Bill Clinton adminisztrációja által kinevezett amerikai delegáció, akárcsak Biztonsági Tanács öt állandó tagjának három, az orosz, a francia és az angol igen aktívan képviselte saját különleges érdekeit, valamint ezentúl a P-5 érdekeit, amelyeket természetesen Kína is támogatott.

A római diplomáciai konferencia utolsó napjaiban a gyakran egymást kioltó javaslatokból Philippe Kirsch a kanadai delegáció és egyszersmind konferencia általános bizottságának vezetője szerkesztette össze az utóbbi tagjaiból választott szűkebb bizottsággal azt a csomagot, amelyet 1998. július 17-én az államok képviselői elfogadtak. Az ENSZ akkori 185 tagállamából jelen lévő 148-ból 120-an szavaztak a tervezet mellett, 7-en ellene, 21-en pedig tartózkodtak. A szavazás titkos és nem nevesített volt, és az államok nem voltak kötelesek szavazatuk mögötti indokaikat feltárni. Ugyanakkor van egy tudományos, és ha úgy tetszik, félhivatalos konszenzus arról, hogy mely államok tartózkodtak, és melyek szavaztak nemmel.⁶ Ez mindenekelőtt az utolsó napokon vagy azokat követően tett nyilatkozatokon alapul, ideértve azokat is, amelyeket az államok küldöttségeinek jelentős része tett a többi állam, a nemzetközi sajtó vagy a hazai alkotmányos intézmények, mindenekelőtt a parlament számára.

Több nemmel szavazó állam azonban ennek ellenére utóbb aláírta a Statútumot, így tett például Izrael,⁷ valamint az Amerikai Egyesült Államok, Bill Clinton elnökségének utolsó napjaiban.⁸ Bill Clinton azonban a Szenátushoz intézett üzenetében hangsúlyozta,

⁵ VALKI László: Líbia és a „humanitárius intervenció”. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=LKSOKT> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ A hét közül az Amerikai Egyesült Államok, Izrael és Kína hivatalosan bejelentette, hogy nemmel szavazott, Mellettük többnyire Irak, Jemen, Líbia és Qatar kerül említésre a nemzetközi sajtóban, de egyesek Indiát, Indonéziát, Szaúd-Arábiát, Szudánt is sejteni vélik a nemmel szavazók között.

⁷ Az izraeli nyilatkozat szövegét lásd https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtid_sg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ Clinton elnök kapcsolódó nyilatkozatát lásd <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2001-01-08/pdf/WCPD-2001-01-08-Pg4.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

hogy nem javasolja ennek a ratifikálását mindaddig, amíg abban alapvető változások nem történnek. Az amerikai külön érdekek tudományosan fogalmazva a *ratione loci* és *ratione personae* hatáskörök illeszkedését érintették, a gyakorlatban a külföldön állomásozó katonák által esetlegesen elkövetett bűncselekmények tekintetében az ICC előtti felelősségre vonáshoz az állampolgárság szerinti állam hozzájárulásának intézményesítésére irányultak, hacsak a Biztonsági Tanács nem maga terjeszti a helyzetet a Nemzetközi Büntetőbíróság elé. A P-5 katonái esetében e két lehetőség végső soron ugyanannak a beleegyezésnek a két oldala. E kulcsfontosságúnak tekintett problémakörben azonban a Római Statútum úgy szól, hogy az ICC joghatósága fennállhat a részes állam területén vagy részes állam állampolgára által elkövetett bűncselekmények tekintetében vagy pedig, úgy részes, mind nem részes állam tekintetében, ha Biztonsági Tanács utalja oda a helyzetet.

A nemmel szavazó államok is egyetértettek elviekben az ICC felállításával, ahogyan ezt több nyilatkozatukban is megismételték,⁹ de kritikájukat is fenntartották, sőt fokozták, és az ICC politizálódásának veszélyét, illetve a *ratione loci* és *ratione personae* hatáskörök római statútumbeli illeszkedésének problémakörét a *pacta tertiis nec nocent, nec pro sunt* elv szemszögéből támadták.

Mindez nem akadályozta meg az Nemzetközi Büntetőbíróság 2002-es felállítását, ám az ICC hajójának a vízrebocsátása egyre hevesebb szélrohamok között történt.

II. Szélrohamokból tornádó, vagy csak szokásos tengeri vihar?

Az amerikai érdekek képviselője természetes feladata az amerikai diplomáciának, akár demokrata, akár republikánus az elnök. A Clintont követő G. W. Bush elnöksége azonban az ICC szempontjából is azonnali következményekkel járt: a republikánusoknál megerősödött újkonzervatívok eleve bíralták a nemzetközi jog állítólag addig túlhangsúlyozott szerepét,¹⁰ Clinton aláírását a Római Statútumról visszavonták¹¹

⁹ Lásd ezeket például Kovács Péter: A Nemzetközi Büntetőbíróság jogi személyiségének sajátosságai. *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020) 1., 1–11. o.

¹⁰ „(...) A világ azonban nem figyelt kellőképpen a neokonok eszmei fejlődésére az ezt követő nyolc esztendőben sem, pedig nem ártott volna. (...) A republikánusok a 2000-es választási kampány idejére már teljesen magukévá tették a neokonzervatív elképzeléseket. (...) Bush legközelebbi külpolitikai tanácsadója, Condoleezza Rice például azért bírálta hevesen a Clinton-kormányzatot, mert az túlságosan nagy figyelmet szentelt a nemzetközi jog betartásának. Clintonék számára, állapította meg, „kényelmetlenné váltak az olyan fogalmak, mint a hatalmi politika, a nagyhatalom vagy a hatalmi egyensúly. Ehelyett – jegyezte meg feddőleg – olyan fogalmakat részesítettek előnyben, mint a nemzetközi jog (...)” VALKI László: Egy eszme anyagi erővé válik. Neokonok a hidegháború utáni világrendről. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae*, 47. (2010) 229–244. o., http://www.grotius.hu/doc/pub/WFVODG/2013-03-21_valki_laszlo_egy-eszme-anyagi-erove-valik.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 7. és 9. o.

¹¹ Lásd az USA nevében történt aláírás 2002. május 2-án regisztrált visszavonásáról: United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, the Rome Statute of the International Criminal Court. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en (letöltve: 2021.03.31.).

– mint az ezt ENSZ nagykövetségként eszközlő John Bolton írta, ez volt ottani pályafutása legboldogabb pillanata¹² – és olyan kétoldalú megállapodások kötését szorgalmazták, amelyek az ICC-vel való átadási együttműködést attól tették volna függővé, hogy az állomásoztató állam ehhez az adott személy tekintetében hozzájárul-e.¹³

Ehhez kapcsolódott a nemzetközi sajtóban csak *The Hague Invasion Act* elnevezéssel illetett, hivatalosan a *The American Service-Members' Protection Act* (ASPA) címet viselő amerikai jogszabály-módosítás,¹⁴ ami, miután összefoglalta a legfontosabb kritikai elemeket,¹⁵ megtiltotta a szövetségi és tagállami közigazgatási és bírói szerveknek az ICC-vel való együttműködést, ideértve a nyomozati vagy az átadási természetű megkeresések teljesítését és az anyagi támogatást.¹⁶ Megtiltotta az ICC

¹² „My happiest moment at State was personally »unsigning« the Rome Statute that created the International Criminal Court (ICC). The ICC purportedly has authority to try individuals for crimes against humanity, and its advocates see it as the heir to the post-WWII Nuremberg Tribunals. I viewed it instead as an unaccountable prosecutor, possibly politically motivated, posing grave risks for the US and its political and military leaders. The question was whether we would eliminate any ambiguity about our views by removing our signature, which I advocated. State's lawyers and others vigorously disliked the concept of »unsigning«, let alone doing it to this treaty, but I was determined to establish the precedent, and to remove any vestigial argument that America's signature had any continuing effect. My only regret is that we didn't unsign more bad treaties, like Kyoto and the CTBT, during the Bush administration.” BOLTON, John: *Surrender is Not an Option, Defending America at the United Nations and Abroad*. New York, 2007. 87. o.

¹³ A javasolt megállapodások típuszövegét lásd például a *Human Rights Watch* alábbi kiadványában: <https://www.hrw.org/legacy/campaigns/icc/docs/bilateralagreements.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 26. o. Az ezzel összefüggésben kialakított európai uniós álláspontot lásd például Kovács Péter: A Nemzetközi Büntetőbíróság és az Európai Unió. In *Tanulmányok Trócsányi László 65. születésnapjára*. (Megjelenés alatt.)

¹⁴ *The American Service-Members' Protection Act* (ASPA, Title 2 of Pub.L. 107-206, H.R. 4775, 116 Stat. 820, enacted August 2, 2002), <https://2001-2009.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/23425.htm> (a továbbiakban: ASPA) (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁵ ASPA: „Section 2002 (...) (7) Any American prosecuted by the International Criminal Court will, under the Rome Statute, be denied procedural protections to which all Americans are entitled under the Bill of Rights to the United States Constitution, such as the right to trial by jury.

(8) Members of the Armed Forces of the United States should be free from the risk of prosecution by the International Criminal Court, especially when they are stationed or deployed around the world to protect the vital national interests of the United States. The United States Government has an obligation to protect the members of its Armed Forces, to the maximum extent possible, against criminal prosecutions carried out by the International Criminal Court.

(9) In addition to exposing members of the Armed Forces of the United States to the risk of international criminal prosecution, the Rome Statute creates a risk that the President and other senior elected and appointed officials of the United States Government may be prosecuted by the International Criminal Court. Particularly if the Preparatory Commission agrees on a definition of the Crime of Aggression over United States objections, senior United States officials may be at risk of criminal prosecution for national security decisions involving such matters as responding to acts of terrorism, preventing the proliferation of weapons of mass destruction, and deterring aggression. No less than members of the Armed Forces of the United States, senior officials of the United States Government should be free from the risk of prosecution by the International Criminal Court, especially with respect to official actions taken by them to protect the national interests of the United States. (...)

(11) It is a fundamental principle of international law that a treaty is binding upon its parties only and that it does not create obligations for nonparties without their consent to be bound. The United States is not a party to the Rome Statute and will not be bound by any of its terms. The United States will not recognize the jurisdiction of the International Criminal Court over United States nationals. (...)”

¹⁶ ASPA, Section 2004.

katonai természetű támogatását,¹⁷ és ugyanakkor katonai erő alkalmazását is kilátásba helyezte az ICC által vagy az ő javára esetleg letartóztatott amerikai állampolgárok kiszabadítására.¹⁸ Ugyanakkor rögzítette az USA elnökének személyes jogosítványát, hogy a fentiek alól egyedi esetekben kivételt tegyen, akár egyéves időtartamra is.¹⁹

Vélhetően az utóbbi klauzula alkalmazása nyomán G. W. Bush második elnöksége és főleg Barack Obama elnökségének két ciklusában az ICC és az USA közötti kapcsolatok nemcsak javultak, hanem konkrét amerikai közreműködéssel került Hágába Dominic Ongwen²⁰ és Bosco Ntaganda.²¹ Előbbi Uganda északi részén, utóbbi Kongó Ituri tartományában tevékenykedő felkelők egyik katonai vezetőjeként lett az ICC által kiállított letartóztatási parancs érintettje.

A Trump-adminisztráció idején ismét igen fagyos szelek fújtak, és az elnök visszautalva az ASPA törvényre, 2020. június 11-én kibocsátotta az *Executive Order 13928* sz. elnöki rendeletet,²² nagyjából olyan tartalommal, amelyet az ekkor a Fehér Ház adminisztrációjában nemzetbiztonsági főtanácsadóként szolgáló John Bolton 2018-ban már meglehetősen pontosan körvonalazott.²³

Az elnöki rendelet, mint szövege egyértelműen utal rá, az amerikai katonai személyek által Afganisztánban állítólag elkövetett bűncselekmények miatti ICC főügyészi nyomozással,²⁴ valamint bizonyos szövetségesének állampolgárai ellen kezdeményezett eljárásokkal függ össze, és az USA-ba történő beutazási tilalommal és az USA-ban levő vagyoni elemeinek befagyasztásával szankcionálja azt, és annak közvetlen családtagjait, aki az USA vagy szövetségesének állampolgárai ellen, ezen államok kormányának hozzájárulása nélkül indított ICC büntetőeljárásban vesz részt. Tiltja az ezekkel a személyekkel való együttműködést is. A személyek nevesítésére az elnöki

¹⁷ ASPA, Section 2007.

¹⁸ ASPA, Section 2008.

¹⁹ ASPA, Section 2003.

²⁰ <https://www.icc-cpi.int/CaselInformationSheets/ongwenEng.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ <https://www.icc-cpi.int/CaselInformationSheets/ntagandaEng.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

²² <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/15/2020-12953/blocking-property-of-certain-persons-associated-with-the-international-criminal-court> (letöltve: 2021.03.31.).

²³ 2019 „(...) In the midst of these difficulties, we received one piece of extraordinarily good news, on April 12, when the International Criminal Court's "pretrial chamber" handed down a thirty-two-page opinion rejecting its prosecutor's request to open an investigation into the conduct of US military and intelligence personnel in Afghanistan. I spoke several times with former Congressman Pete Hoekstra, our Ambassador to the Netherlands, where the court was located, in the Hague, and found him nearly as surprised as I that we had succeeded in stopping this miscarriage of justice. I had long opposed the court, and I had given a speech early in my tenure to the Federalist Society in Washington about why the Administration rejected it as a matter of principle, and the steps we were prepared to take against the court if it presumed to target American citizens. I called Trump at nine fifteen a.m. to tell him about the decision, and he said, "Put out something powerful," which I was delighted to do. (...)” BOLTON, John: *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York, 2020. 174. o. Bolton könyvében az említett *Federalist Society*-ben, 2018-ban tartott beszédének az alábbi elérhetőségét adja: <https://www.voanews.com/usa/us-no-cooperation-icc-probe-alleged-afghan-war-crimes> (letöltve: 2021.03.31.). A teljes szöveget lásd *Full text of John Bolton's speech to the Federalist Society*. <https://www.aljazeera.com/news/2018/9/10/full-text-of-john-boltons-speech-to-the-federalist-society> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁴ <https://www.icc-cpi.int/afghanistan> (letöltve: 2021.03.31.).

rendelet a külügyminisztert hatalmazza fel, akinek az igazságügy-miniszterrel és a pénzügyminiszterrel való egyeztetés után kell meghoznia döntését.

A külügyminiszter ennek alapján 2020. szeptember 2-án az ICC Főügyészét, Fatou Bensoudát és az ő hivatala nemzetközi kapcsolatainak bonyolításáért felelős vezetőjét, Phakiso Mochochokot nevezte meg.²⁵

(A 2020. november 3-i választások eredményei nyomán a már a Biden-adminisztráció felállására készülő szakértőkhöz közeli elemzők viszont egy olyan külpolitikai irányvonalat prognosztizálnak, amely, az elődje által zsigerből elutasított multilateraliz-mushoz való visszatérés szellemében, az Obama-kurzusra emlékeztető, a személyeskedő konfrontációt és *in personam* akciókat kerülő, de az afganisztáni, valamint vélhetően az izraeli–palesztin ügyek tekintetében továbbra is kemény, ám egyéb, az USA külpolitikai érdekeivel egybeeső területeken pragmatikus ICC-együttműködést lehetővé tevő politikát jelenthet.²⁶ Az ilyen elvárások kapcsán szerette volt említeni Herczegh Géza professzor: „Certus, an incertus quando...”²⁷ A személyes szankciók visszavonása végül 2021 hús-vétjára következett be.²⁸)

III. Széllökések, avagy értesítések, hogy nem is lesz aláírás, vagy, hogy az aláírást nem követi ratifikáció

Kína nem írta alá a Statútumot, és 2003-ban be is jelentette, hogy nem is fogja.²⁹ A korábbi aláírók közül, 2002-ben Izrael³⁰ majd 2016-ban Oroszország,³¹ bár aláírásukat nem vonták vissza, de hivatalosan bejelentették, hogy nem kívánják azt megerősíteni. Utóbbi állam esetében ez időbeli egybeesést mutat azzal, hogy a Főügyésznek a grúziai

²⁵ <https://www.state.gov/actions-to-protect-u-s-personnel-from-illegitimate-investigation-by-the-international-criminal-court/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ LYNCH, Colum: Biden Likely to Lift Sanctions on ICC Chief Prosecutor. *foreignpolicy.com*, 2020.11.25., <https://foreignpolicy.com/2020/11/25/biden-likely-lift-sanctions-icc-prosecutor-fatou-bensouda/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁷ Lásd például Különvélemény a bős–nagyvarosi ügyben hozott ítélethez: http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1997.09.25_gabchkovo.htm (letöltve: 2021.03.31.).

²⁸ <https://www.state.gov/ending-sanctions-and-visa-restrictions-against-personnel-of-the-international-criminal-court/> (letöltve: 2021.04.05.); <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1585>, (letöltve: 2021.04.05.).

²⁹ http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/tyfls_665260/tyfl_665264/2626_665266/2627_665268/t15473.shtml (letöltve: 2021.03.31.) és <https://www.unilim.fr/iirco/2017/06/13/dossier-cour-penale-internationale-retrait-etats-parties/> (letöltve: 2021.03.31.) 41. o.

³⁰ Lásd az Izrael nevében történt aláírás meg nem erősítéséről tett, 2002. augusztus 28-án regisztrált nyilatkozatot. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en (letöltve: 2021.03.31.).

³¹ Statement by the Russian Foreign Ministry, 16 November 2016. http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2523566 (letöltve: 2021.03.31.). Lásd még United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, the Rome Statute of the International Criminal Court. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en (letöltve: 2021.03.31.).

helyzetben³² való, *proprio motu* nyomozásra irányuló kezdeményezése jóváhagyást kapott, és előrehaladt. Előzetes nyomozati vizsgálati stádiumban van az ukrainai helyzet,³³ ahol Ukrajna (bár nem részes államként ugyan, de) alávetést tett.

Több állam semmit sem tett a ratifikáció érdekében, vagy már eleve el sem küldte delegációját Rómába, és utólag sem csatlakozott. Így Jordánia és Tunézia kivételével az arab államok, továbbá Irán, India, Pakisztán és Mianmar is kívül maradtak.

IV. Szélcsend a Biztonsági Tanács vizein?

A Nemzetközi Büntetőbíróság státútumának tárgyalásakor az állami delegátusok felszólalásuk jelentős részét a Biztonsági Tanács vonatkozó jogköreinek az ICC-vel való összekapcsolásának szentelték. Az elfogadott szöveg számos bírálatot kapott, és ezek többnyire arra a hipotézisre épültek, hogy a Biztonsági Tanács állandó tagjai úgysem fogják majd aláírni és ratifikálni a Római Statútumot, de persze biztosan mindent meg fognak tenni annak érdekében, hogy a nekik ilyen-olyan okokból nem szimpatikus államok ügyeit viszont az ICC elé vigyék. Ezt gyakran *nemzetközi büntetőjogi imperializmus* elnevezéssel illették az ICC ratifikálásától tartó politikusok és a média hozzájuk kötődő része.³⁴

A jelen sorok java részének az írásakor, azaz 2020 novemberében a helyzet azonban a következő: hogy az USA, Oroszország és Kína máig nem részes állam, az senkit nem lepett meg. Az talán inkább, hogy különböző megfontolásokból (ideértve az eleve kinyilvánított eltökéltséget, a közös európai kül- és biztonságpolitika egyeztetett elveit), az Egyesült Királyság és Franciaország – ígéretüknek megfelelően – hamar részes állammá váltak.

Másrészt azonban a Biztonsági Tanács az aggodalmak és esetleg naivan táplált remények ellenére, nem lett az ICC elé került helyzetek aktivista kezdeményezője. Mint ismert, eddig összesen két helyzetet terjesztett a BT az ICC elé: a szudánit³⁵ és a líbiait.³⁶ Ráadásul nemcsak hogy nem terjesztett többet, de még az odaterjesztettek

³² <https://www.icc-cpi.int/georgia> (letöltve: 2021.03.31.). A nemzetköziesedett grúziai polgárháborús helyzet egy korábbi stádiumáról lásd VALKI László: EU-jelentés a grúziai háborúról. *Nemzet és Biztonság*, (2009) 10., 17–23. o., http://www.grotius.hu/doc/pub/MSOUGM/2013-12-18_valki_laszlo_eu-jelentes-a-gruziai-haborurol.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³³ <https://www.icc-cpi.int/ukraine> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁴ A kérdés részletesebb feldolgozását lásd például ÁBÁNY Tamás Vince: *A nemzetközi büntetőbíróság joghatósága. Előzmények, tendenciák és előfeltételek*. Budapest, 2014. 177–186. o., https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/6037/doktori_adany_tamas_vince.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltve: 2021.03.31.); BÉRES Nóra: *A Biztonsági Tanács által a Nemzetközi Büntetőbíróság elé utalt helyzetek legfontosabb problémái*. PhD-értekezés. Miskolc, 2020., 110 http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_35868_section_32564.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 77., o. 110 o.

³⁵ <https://www.icc-cpi.int/darfur> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁶ <https://www.icc-cpi.int/libya> (letöltve: 2021.03.31.).

esetében sem élt azzal a lehetőséggel, hogy az ezekben az ügyekben együtt nem működő államokat szankciókkal sújtsa. Ugyanakkor az is tény, hogy az Amerikai Egyesült Államok sem a szudáni, sem a líbiai helyzet ICC elé utalását nem vétőzte meg. Míg előbbi esetében a 1593 (2005) sz. határozat elfogadásakor az amerikai delegátus tartózkodott, addig az utóbbi esetében az USA a 1970 (2011) sz. határozat tervezetének egyik előterjesztője volt. Eszerint azonban 2005-ben G. W. Bush, 2011-ben Barack Obama élt a továbbra és jelenleg is hatályban levő *The American Service-Members' Protection Act* szerinti egyedi elnöki döntés jogával.

Mivel ismeretes, ha egy BT állandó tag a többinek előre jelzi, hogy egy bizonyos tartalmú határozattervezet benyújtásával nem érdemes kísérletezni, mert ő úgyis vényt emelne ellene, akkor azok gyakran el is állnak a napirendre tűzéstől, így politikai elemzői, újságírói kombinációk vannak arról, hogy a szudáni vagy a líbiai ügyben a két határozat végrehajtásáról adott éves főügyési jelentések hatékonyabb biztonsági tanácsi támogatást kérő konklúziói miatt hullottak le visszhangtalanul. Ezek a bizonyíthatóság ereje nélkül Oroszországot, Kínát, és az USA-t egyaránt nevesítik, miközben az ICC-t érő kritikáknak („Nem elég hatékony!”, „Sokba kerül!”, „Miért húzza az ügyeket?”, „Alig egy-két ügyet tudott befejezni!”, „Miért nem Szíriában vizsgálódik?”, „Miért nem az ISIS bűneit vizsgálja?”) egy része a biztonsági tanácsi passzivitással is összefüggésbe hozható, arról nem is beszélve, hogy a Biztonsági Tanács által beterjesztett helyzetek vizsgálata tekintetében a BT-nek anyagi kötelezettségvállalása nincs.

Mint ismeretes, amikor a letartóztatási parancs hatálya alatt álló Al Bashir, akkor még hatalmon levő szudáni államfő számos országban hivatalos látogatást tett, ideértve Oroszországot is, ahol a legmagasabb szinten fogadták. Ezt az Európai Unió Tanácsa elítélte,³⁷ de nem meglepő, hogy a Biztonsági Tanács a kérdéssel nem foglalkozott.

Ezzel együtt is egyetérthetünk a jubilánssal, aki a líbiai helyzetnek a BT által az ICC elé terjesztéséről a következőket írta:

(...) A Biztonsági Tanács azért a fegyverembargó elrendelésével, az uralkodó családi klán emberiség elleni büntettek miatti megbélyegzésével, továbbá azzal, hogy az utóbbi tagjai ellen a Nemzetközi Büntetőbíróság ügyészével eljárást indított, külföldön fellel-

³⁷ Az EU Tanácsa Sajtóközlemény 2018. július 19. A főképviselőnek az Európai Unió nevében tett nyilatkozata „El-Basir elnök oroszországi látogatásáról Információink szerint Omar El-Basir elnök július 14-én Oroszországba látogatott. Az Európai Unió és tagállamai felszólítják az ENSZ összes tagállamát, hogy tartsák be és hajtsák végre a Biztonsági Tanács által az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott határozatokat, különösen az 1593 (2005) sz. határozatot, amely a Nemzetközi Büntetőbíróság elé utalja a szudáni Dárfúr térségében kialakult helyzetet és felszólítja Szudánt a teljes körű együttműködésre. Az EU ismételten hangsúlyozza, hogy teljes mértékben támogatja és tiszteletben tartja a Nemzetközi Büntetőbíróság által végzett munkát és a nemzetközi igazságszolgáltatás elősegítésében betöltött kulcsfontosságú szerepét.” <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/07/19/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-president-al-bashir-s-visit-to-russia/> (letöltve: 2021.03.31.).

hető vagyonukat pedig voltaképpen már el is kobozta, félreérthetetlen üzenetet juttatott el a szemben álló feleknek Líbiába. Semmiképpen sem lenne szabad azt lebecsülnünk.³⁸

Emellett azonban tény, hogy az események később összetettebb, sőt gyakorlatilag összekuszálódott, nehezen átlátható helyzetet eredményeztek, amelyről csak azt lehet csalhatatlan bizonyossággal leírni, hogy Líbia jelenleg (ti. 2020–2021-ben, amikor e sorokat írom) több tucat kisebb-nagyobb milícia által uralt területet jelent, ahol ez a szétforgácsoltság a főváros, Tripoli különböző kerületei feletti hatalomban is megnyilvánul. Egyedüli konstans elem Líbia kőolajgazdagsága és a kitermelő kutak, valamint az olajszállítási infrastruktúra működőképessége, amittől nem függetlenül a különböző milicista formációk is minél több kőolajbázis felett igyekeznek hatalmat szerezni.

Ha Afrika mint kontinens államaival nem is tudja meghatározóan befolyásolni a világpolitikát, de azért egyes politikusai, egyes állami vezetői kitűnően tudtak profitálni az ICC-t övező vitákból, és mint mindig, a Biztonsági Tanács állandó tagjai közötti összhang hiányából és a regionalitási szolidaritás elvéből.³⁹ A már említett, 2019-ben megbuktatott és otthon letartóztatott Al Bashir csak 2009–2016 között 74 külföldi látogatást tett, 21 országban,⁴⁰ és azokban az esetekben, amikor ezek az utak az Afrikai Unió, vagy az Iszlám Együttműködés Szervezete csúcserkezteteihez kapcsolódtak, a fogadó országok (akár csak ENSZ-tagállamok, akár részes államok) szerettek ahhoz az érvhez fordulni, hogy a résztvevők listáját ők az adott nemzetközi szervezettől kapják, ráadásul állam- és kormányfők diplomáciai immunitását tiszteletben kell tartaniuk stb.

Az ICC különböző kamaráiban hozott elmarasztaló döntések⁴¹ az *i)* letartóztatási parancs *versus* államfői immunitás; *ii)* állami együttműködési kötelezettség részes állami, illetve nem részes állam esetében ENSZ-tagsági mivolt alapján kérdéskörökben

³⁸ VALKI: Líbia és a „humanitárius intervenció”.

³⁹ Részletesebben BÉRES Nóra: Törésvonalak a nemzetközi elszámoltathatóság terén. A Nemzetközi Büntetőbíróság és az Afrikai Unió viszonya. *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019) 1., 5–18. o.; CSAPÓ Zsuzsanna: Az állam- és kormányfői immunitás versus a hivatali minőség irrelevanciájának elve a felelősségre vonáskor. Az Afrikai Unió kezdeményezése tanácsadó vélemény kérésére a Nemzetközi Bíróságtól. *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019) 1., 19–35. o.

⁴⁰ Algéria, Csád, Dél-Afrika, Dél-Szudán, Dzsibuti, Egyiptom, Eritrea, Etiópia, India, Irak, Irán, Kenya, Kína, Kongói Demokratikus Köztársaság, Kuwait, Líbia, Malawi, Mauritánia, Nigéria, Qatar, Szaud Arábia. (Kurzívval szedve az ICC részes államok.) Forrás: <https://qz.com/africa/630571/sudans-president-has-made-74-trips-across-the-world-in-the-seven-years-hes-been-wanted-for-war-crimes/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴¹ ICC-02/05-01/09-397 06-05-2019, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_02593.PDF (letöltve: 2021.03.31.); ICC-02/05-01/09-302, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir, 6 July 2017, <https://www.legal-tools.org/doc/68ffc1/> (letöltve: 2021.03.31.); ICC-02/05-01/09-139-Corr., Corrigendum to the Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir, <https://www.legal-tools.org/doc/8c9d80/> (letöltve: 2021.03.31.); ICC-02/05-01/09-195, Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir's Arrest and Surrender to the Court, 9 April 2014, <https://www.legal-tools.org/doc/89d30d/> (letöltve: 2021.03.31.).

a jogi szabályok értelmezését tisztázták ugyan, de tényleges hatást az érintett államok nem gyakoroltak, és a Részes Államok Közgyűlése sem lépett fel keményen.

V. A kiegészítő joghatóság tudatosítása mint iránytű a hajón és mint segédeszköz a parton levőknek

A Nemzetközi Büntetőbíróság a kiegészítő joghatóságnak különböző elvi és gyakorlati vetületei miatt a Római Statútum több pontjába is beépített elvét hangsúlyozza: az ICC nem a nemzeti igazságszolgáltatás helyébe, hanem e mellé lép, és akkor jár el, ha az otthoni intézmények „nem tudnak, vagy nem akarnak” élni népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények esetén az őket számos nemzetközi egyezmény alapján eleve terhelő megtorlási kötelezettségükkel. A „nem tudnak, vagy nem akarnak” római statútumbeli fordulat értelmezéséről és gyakorlati problémákról könyveket lehet írni,⁴² elvben a megoldás nagyon egyszerű: *i)* meg kell akadályozni a Római Statútum hatálya alá eső bűncselekmények elkövetését; illetve *ii)* ha ez nem sikerült, akkor otthon kell kivizsgálni, és ha megtörtént, megtorolni, a jogállamokban szokásos *fair* bírói eljárással.⁴³

E tekintetben érdemes emlékeztetni arra, ahogyan az Egyesült Királyság cselekedett, amelynek az Irakban – biztonsági tanácsi jóváhagyás nélkül, Szaddam Husszein állítólagos, soha meg nem talált nukleáris fegyvereinek veszélyére hivatkozva, az akkori munkáspárti miniszterelnök, Tony Blairnek⁴⁴ G. W. Bush melletti rendíthetetlen kiállásával – indított nemzetközi hadműveletben bevetett katonáival szemben szintén számos

⁴² Lásd a hazai szakirodalomból VARGA Réka: *Challenges of domestic prosecution of war crimes with special attention to criminal justice guarantees*. Budapest, 2014., http://jak.ppke.hu/uploads/articles/458014/file/borito_RVarga_PhD4_web_final.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁴³ Lásd az ICC jelenlegi elnökétől EBOE-OSUJI, Chile: *The US and the ICC (Third Lantos Annual Rule of Law Lecture)*. Washington DC, 2019., <https://www.icc-cpi.int/ItemsDocuments/191114-president-stat-us-and-icc.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁴ „(...) 1998-ban (...) elfogadták a Nemzetközi Büntetőbíróság megalapításáról rendelkező statútumot. Az abban felsorolt bűntettek között már szerepelt az agresszió is, ennek tényállását azonban egyelőre nem állapították meg, így felelősségre vonásra sem kerülhetett sor. Csak 2010-ben határozták el a részes államok, hogy 2017. január 1-jétől kiterjesztik a büntetőbíróság joghatóságát az agresszió „tervezésére, előkészítésére, kezdeményezésére vagy végrehajtására” is. Feltéve, ha a fegyveres támadás „jellegénél, súlyosságánál vagy kiterjedtségénél fogva az ENSZ alapokmányának nyilvánvaló megsértését jelenti”, és arról olyan személy dönt, aki tényleges ellenőrzést gyakorol az adott állam magatartása felett. Ezeknek a feltételeknek Blair tökéletesen megfelelt ugyan, de felelősségre több okból sem vonható. Először is, döntését a miniszterelnök 2003-ban hozta meg, a módosítás viszont legkorábban csak jövőre léphet hatályba, visszaható hatállyal pedig természetesen nem alkalmazható. Másodszor, 2017-től csak akkor járhatna el a bíróság, ha legalább harmincan megerősítenék a statútum módosítását, a részes felek közgyűlése pedig kétharmados többséggel arról döntene, hogy a továbbiakban immár alkalmazni is kell azt. Az előbbi megtörtént, az utóbbi még nem. Harmadszor, Nagy-Britannia a biztonság kedvéért eddig nem erősítette meg a módosítást, vezetőivel szemben tehát a 2017-et követően elkövetett bűntettek miatt sem lehet eljárni. A Chilcot-jelentés közzététele után Blair nyugodtan viselkedett, szemmel láthatóan tisztában volt azzal, hogy az egész iraki kalandot megússza.” VALKI László: *Háborús bűnös-e Tony Blair?* *nol.hu*, 2016.09.11., <http://nol.hu/kulfold/haborus-bunos-e-tony-blair-1631319> (letöltve: 2021.03.31.).

beadvány jutott el a Főügyészhez.⁴⁵ Jóllehet otthon a politikusok, hozzátartozók méltatlankodásai („Bántják a hőseinket!”, „El a kezekkel a fiainktól”, „Hazájukat szolgálták!” stb.) szintén teret kaptak, de az illetékes hatóságok elindultak a vizsgálat irányába, és nem a „Ki meri kétségbe vonni a brit jogállamiságot?” méltatlankodásába bújtak az érdemi cselekvés helyett.

Ausztrália pedig 2020 novemberében hozta nyilvánosságra a saját csapatai által az afganisztáni hadműveletekben elkövetett háborús bűncselekmények elkövetését beismerő és személyi felelősségre vonásokat ígérő jelentését (*Brereton report*⁴⁶).

Abban viszont értelemszerűen a Főügyésznek kell döntenie, hogy a brit⁴⁷ és az ausztrál hazai vizsgálatok⁴⁸ eredményeit hogyan minősíti a komplementaritás szempontjából, és lezárul vagy folytatódik-e az eljárás a Római Statútum szabályai szerint. Fatou Bensouda 2020. december 9-én nyilvánosságra hozott 184 oldalas jelentésében⁴⁹ a brit vizsgálatokra és a komplementaritás elvére figyelemmel az ügyben folytatott előzetes ICC-vizsgálatot ezzel befejezettnek tekintette, az ügyet lezárta.⁵⁰

VI. Lehet-e hajózni viharos szembeszélben, tarajos hullámokon?

Lehet, de nehéz.

Kell is, lehet is, de nehéz is.

Az magától értetődik, hogy a Részes Államok Közgyűlésének jelenlegi elnöke, a korábbi ICTY bíró, a dél-koreai O-Gon Kwon⁵¹ a legegységelműbben kiállt az ICC mellett.

⁴⁵ <https://www.icc-cpi.int/Iraq> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁶ *Inspector-General of the Australian Defence Force, Afghanistan Inquiry Report, Part 1 – The Inquiry Part 3 – Operational, organisation and cultural issues.* <https://afghanistaninquiry.defence.gov.au/sites/default/files/2020-11/IGADF-Afghanistan-Inquiry-Public-Release-Version.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁷ BEALE, Jonathan: Iraq war: All but one war crimes claim against British soldiers dropped. *bbc.com*, 2020.06.01., <https://www.bbc.com/news/uk-52885615> (letöltve: 2021.03.31.); OBEL HANSEN, Thomas: *The Role of Great Powers within the Court, Conference paper for the 'International Criminal Court in Crisis?' Conference*, The Danish Foreign Policy Society & University of Southern Denmark, Århus, Denmark, 27–28 February 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3546847&download=yes (letöltve: 2021.03.31.) 2–4. o.; MUDUKUTI, Angela: Centre Stage Again – Allegations of UK War Crimes in Iraq. *opiniojuris.org*, 2020.11.19., <http://opiniojuris.org/2019/11/20/centre-stage-again-allegations-of-uk-war-crimes-in-iraq/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁸ <https://www.hrw.org/news/2020/11/19/australia-follow-afghan-report-prosecutions> (letöltve: 2021.03.31.); <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/nov/19/australian-special-forces-involved-in-of-39-afghan-civilians-war-crimes-report-alleges> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁹ Situation in Iraq/UK, Final Report, 9 December 2020, <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/201209-otp-final-report-iraq-uk-eng.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁰ <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=201209-otp-statement-iraq-uk> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵¹ ASP President, O-Gon Kwon, reaffirms unwavering support for the ICC, ICC-ASP-20200325-PR1521, https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/press-releases/Pages/PR1521.aspx (letöltve: 2021.03.31.); ASP President O-Gon Kwon rejects measures taken against ICC, ICC-ASP-20200611-PR1527, https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/press-releases/Pages/PR1527.aspx (letöltve: 2021.03.31.); ASP President, O-Gon Kwon, rejects US measures against ICC, ICC-ASP-20200902-PR1534, https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/press-releases/Pages/PR1534.aspx (letöltve: 2021.03.31.).

A szakirodalom, amelyik természetesen számos ponton bírálattal illeti a Nemzetközi Büntetőbíróság eddigi tevékenységét, a nemzetközi jogból és a Római Statútumból kiindulva fogalmazza meg álláspontját, akár egyetért, akár nem, ideértve azt is, amikor az adott szerző álláspontjának végkövetkeztetése nem is áll túl messze attól, amit valamely kormány hangoztat.

A Nemzetközi Büntetőbíróságot érintő szakmai, *lege artis* készült kritikák valószínűleg hasonlíthatók a nem az ICC-ről, hanem a Nemzetközi Bíróságról írottakhoz.

Mint Herczegh Géza írta e kritikákról, már hágai nemzetközi bírói szolgálata letelével:

(...) Amikor hat évtizeddel ezelőtt a szegedi jogi kar hallgatójaként először kerültem kapcsolatba a nemzetközi joggal, nem egyszer mondták, miszerint „No, ez az ügy elég jelentéktelen, ezért eldöntését nyugodtan a Nemzetközi Bíróságra lehet bízni. (...) A nagyhatalmak politikusai, diplomatái, sőt egyszerű polgárai is hajlamosak azt hinni, hogy a Mindenható a világot az ő képükre és hasonlatosságukra teremtette, és nem hajlandók elfogadni az övéktől eltérő értékrendet és felfogást. Például azt, hogy más államokkal fennálló jogvitákat nemzetközi bíró – bíróság – döntésének vessék alá. Ez a nagyhatalmi gondolkozással nem fér össze, következésképp a nagyhatalmi státussal sem! Így jutunk vissza a kiindulóponthoz: „Az ügy jelentéktelen, tehát eldöntését nyugodtan a Nemzetközi Bíróságra bízhatjuk!” Így van ez, de még sincs így! Ezt a kiábrándító felfogást a nemzetközi jogászok nem voltak hajlandók elfogadni. Elismerték, hogy a nemzetközi bíráskodás útja nehéz, göröngyös és kátyúkkal teli, de mégis járható! (...)”⁵²

Ezekkel a gondolatokkal azt hiszem, a jubiláns maga is egyetért.

Valki László, aki a Nemzetközi Bíróság előtti egyik eljárásban, nevezetesen a bős–nagyvarosi vízlépcső ügyének perében a magyar csapat tagjaként játszott fontos szerepet, a bírói testület egyéb tárgyalt ügyeiben maga is több ilyen, hol megértőbb,⁵³ hol keményebb,⁵⁴ de mindenkor szakmai kritikát fogalmazott meg. Ezek

⁵² HERCZEGH Géza: Előszó. In KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog fejlesztésének lehetőségei és korlátai a nemzetközi bíróságok joggyakorlatában*. Budapest, 2010., http://jak.ppke.hu/uploads/collection/205/file/Kovacs_Peter_A-nemzetkozi-jog-fejleszteseinek-lehetosegei_Pazmany_Press_2010.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 9–10. o.

⁵³ „(...) a hágai bírák a Közgyűlés kérdésére nem fogalmazhattak volna meg a mostaninál jobb választ. Egyrészt azért, mert ha egy ilyen súlyú konfliktusban a nemzetközi közösség ennyire megosztott, akkor kizárólag politikai döntés születhet, azt pedig nem a bíróságnak kell meghoznia. Ráadásul ennek a konfliktusnak egy korábbi szakaszában már született politikai döntés, mégpedig a legmagasabb szinten, a Biztonsági Tanácsban. Másrészt a bíróságnak nem álltak rendelkezésére olyan nemzetközi jogi normák, amelyek alapján nyugodt lelkiismerettel foglalkozhatott volna állást. Éppen azoknak a szokásjogi normáknak nem volt a birtokában a hágai testület, amelyek az önrendelkezési jog egyoldalú érvényesítésére vonatkoznak. (...)”. VALKI László: Válaszolhatott volna másként Hága? A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye Koszovó függetlenségéről. In Kovács, Péter (ed.): *International Law – A Quiet Strength / Le droit international, une force tranquille (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)*. Budapest, 2011., https://jak.ppke.hu/uploads/collection/206/file/Herczegh_emlekkotet.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 221. o.

⁵⁴ A Nemzetközi Bíróság „[V]égül azt sem vette figyelembe, hogy az oslói folyamat keretében Izrael és a PFSZ között több megállapodás is született, amelyek kezdetben azt a reményt keltették, hogy a konfliktus békés úton oldódik meg. Más szóval a bíróság nem vette komolyan azt a többször kinyilvánított izraeli

a megjegyzések fontosak, és minden bizonnyal sok hallgatót és érdeklődőt ösztönözhettek arra, hogy mélyebben gondolkodjon el a nemzetközi jog és a nemzetközi bíraskodás mibenlétéről.

Kívánom, hogy a jubiláns szakmai, publikációs és publicisztikai tevékenységét ne hagyja abba, tíz év múlva pedig örömmel számolhassa, hogy a *Valki-iskolának* ismét mennyivel több tagja van.

Kedves Laci!

Boldog születésnapot! Isten éltesse!

Hága, 2021. március 31.

szándékot, hogy az 1967-es háború után kialakult helyzetet az érintett államokkal, illetve a palesztinokkal kötendő megállapodásokkal szeretné rendezni. Legfőképpen azonban azt nem akarta észrevenni, hogy a térség több arab hatalma és a palesztinok túlnyomó része mindmáig nem nyugodott bele az izraeli állam létezésébe. A bíróság így szabatos jogi szaknyelven valójában politikai állásfoglalást fogalmazott meg. (...)". VALKI László: A fal, Hágából nézve. *Élet és Irodalom*, 18. (2004) 33., http://www.grotius.hu/doc/pub/FZHCJH/2013-06-27_valki_laszlo_a-fal-hagabol-nezve.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 2–3. o.

LAKATOS István*

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa: a civilizációk közötti összecsapások színhelye vagy a régiókon átívelő együttműködések terepe?

I. Bevezető

Ezen rövid írás keretei között arra a kérdésre keressük a választ, hogy az ENSZ legfontosabb emberi jogi kormányközi testülete a nemzetközi híradásoknak megfelelően tényleg csak a különböző régiók, civilizációk, politikai és vallási alapú szervezetek harcának színtere, vagy a közhiedelemmel szemben egyre gyakrabban ad teret a régiókon átívelő nemzetközi emberi jogi együttműködésnek is. Ez a tanulmány nem ígér egyértelmű válaszokat a címben feltett kérdésre, de megkísérli körbejárni az egész problematikát és azt a maga összetettségében bemutatni.

II. Az Emberi Jogi Tanácsban megfigyelhető csoportdinamika

A 2006-ban az ENSZ Emberi Jogok Bizottságát (a továbbiakban: EJB) felváltó Emberi Jogi Tanács (a továbbiakban: EJT) munkájával kapcsolatos írások közül eddig viszonylag kevés foglalkozott az ott megfigyelhető csoportdinamikával, az egyes régiók közötti együttműködés fokával és minőségével.

Mind Erik Cox és Steven Seligman azt az álláspontot képviselték, hogy a szavazási magatartásokat illetően az EJT nem sokban különbözik jogelődjétől, az EJB-től,¹ tekintettel arra, hogy mindkét testület munkáját a saját önös politikai érdekeiket követő és azokat előmozdítani kívánó országok tevékenysége határozza meg. Seligman írásában még külön kiemelte, hogy a demokráciák nagyobb eséllyel támogatnak

* LAKATOS István karrierdiplomata; egykori emberi jogi nagykövet; montenegrói Igazságügyi, Emberi és Kisebbségi Jogi Minisztérium EU csatlakozást segítő tanácsadója emberi jogi kérdések kapcsán.

¹ HUG, S. – LUKÁCS, R.: Preferences or blocs? Voting in the United Nations Human Rights Council. *The Review of International Organizations*, (2014) 9., 83–106., 89. o.

országspecifikus határozatokat. (Ez alól az Izraeli támadó kezdeményezések jelentik a kivételt.²)

Simon Hug és Richard Lukács kutatásában úgy találta, hogy az EU és az Iszlám Együttműködés Szervezete (a továbbiakban: OIC) rendelkezik a leghatározottabb állásponttal a legtöbb kérdés kapcsán.³ Az EJT első hat évének munkájával foglalkozó könyvében Rosa Freedman azon az állásponton volt, hogy az OIC vált az EJT meghatározó csoportjává.⁴ Hug és Lukács tanulmányozta az EJT első 13 ülészakának 70 szavazását, és arra a konklúzióra jutottak, hogy az EU és az OIC tagság komoly hatással van ezen országok szavazási magatartására.⁵ Érdekes megállapítást tettek abban a tekintetben, hogy egy határozat fő betérjesztőjének személye komoly hatással bír a többi ország viselkedésére is, mivel egy regionális, politikai vagy vallási országcsoport tagjai nagyobb valószínűséggel támogatnak olyan kezdeményezéseket, amelyek ugyanezen csoport egy másik tagjától erednek.

A *Forum-Asia* egy 2014-es írásában szintén érzékelt bizonyosfajta nyitást az OIC országok egy részéről az országspecifikus emberi jogi határozatokkal kapcsolatban.⁶ Az egyetlen terület, ahol a blokk-szavazás fennmaradt, a palesztin emberi jogi helyzettel kapcsolatos kezdeményezések területe volt. Az OIC példának okáért hajlandó volt a konszenzusra olyan országspecifikus határozatok kapcsán is, mint Eritrea, Észak Korea, Burma/Mianmar, Mali, Líbia vagy Elefántcsontpart.⁷ A muszlim kisebbségek helyzetének védelme vált az OIC egyik fő prioritásává. Aktív szerepvállalásuk az EJT-ben a burmai muszlim rohingya kisebbség helyzetével kapcsolatban még az ASEAN-nal való kapcsolataikban is feszültséget eredményezett.⁸

Hug tanulmánya azt támasztotta alá, hogy a politikai választóvonalak és így az országok választási magatartása is nagyon hasonló az EJB és az EJT esetében.⁹ Freedman ennél még tovább menve, úgy vélte, hogy a különböző regionális, vallási és politikai csoportoknak kifejezetten negatív hatásuk volt az EJT munkájára, szinte aláásták azt az első években.¹⁰

Rochelle Terman és Erik Voeten egy fontos kutatást végeztek el a politikai csoportok, szövetségek relevanciájával kapcsolatban az EJT Általános Emberi Jogi

² SELIGMAN, S.: Politics and principle at the UN Human Rights Commission and Council (1992–2008). *Israel Affairs*, 17. (2011) 4., 538–539. o.

³ HUG–LUKÁCS: Preferences or blocs? 90. o.

⁴ FREEDMAN, R.: *The United Nations Human Rights Council. A Critique and Early Assessment*. Abingdon, 2013. 126. o.

⁵ HUG–LUKÁCS: Preferences or blocs? 102–103. o.

⁶ ADAM, A.: Understanding the Role of the Organization of Islamic Cooperation in Human Rights. *Forum-Asia Working Paper Series*, (2014) 1., <http://www.forum-asia.org/uploads/publications/2014/September/FA%20Working%20Paper%201-OIC%20and%20human%20rights.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 2. o.

⁷ Uo. 18. o.

⁸ Uo. 24. o.

⁹ HUG, S.: Dealing with human rights in international organizations. *Journal of Human Rights*, 15. (2015) 1., 22. o.

¹⁰ FREEDMAN: *The United Nations Human Rights Council*. 126. o.

Felülvizsgálati Eljárása (a továbbiakban: UPR) során, amely jelenleg a világ egyetlen valóban univerzális felülvizsgálati mechanizmusa. Nem szolgált nagy meglepetésként az a tény, hogy az országok szívesebben vesznek részt stratégiai partnereik emberi jogi felülvizsgálati eljárásában, és az ott megfogalmazott ajánlásaik és kommentjeik is kevésbé kritikusak, mint más országok esetében.¹¹ Ezzel összefüggésben az országok szívesebben fogadnak el ajánlásokat régiós szövetségeseiktől, mint másoktól.¹²

Edward R. McMahon tanulmányában szintén megerősítette a regionális sajátosságok jelenlétét a UPR kapcsán. Az afrikai és ázsiai országok sokkal kevesebb ajánlást fogalmaznak meg, mint más régiók képviselői, és sokkal szívesebben fogadnak el ajánlásokat a régiójukon belülről.¹³ Az ázsiai és az afrikai országok kevésbé konfrontatívak, amikor emberi jogi kérdéseket vetnek fel egymás között, míg a Latin-Amerikai és Karibi Országok Csoportja (a továbbiakban: GRULAC) az előbbi két csoport és a Nyugat-Európai és Egyéb Országok (a továbbiakban: WEOG) Csoportja között helyezkednek el ebben a tekintetben. A Kelet-Európai Országok Csoportja (a továbbiakban: EEG) hasonló adatokat produkál ebben a tekintetben, mint a WEOG.¹⁴ McMahon dolgozata konklúziójában úgy véli, hogy a GRULAC és talán az EEG is betölthetne egyfajta mediátori szerepet a WEOG és az Afrikai/Ázsiai Csoportok között.¹⁵

III. Kulturálisan érzékeny és megosztó kérdések az Emberi Jogi Tanács napirendjén

1. Észak-Dél megosztottságot okozó kérdések az EJT 2017. évi ülészeit napirendjén

Mielőtt rátérnénk a kulturálisan érzékeny kérdések taglalására, érdemes megnézni, hogy mely kezdeményezések kapcsán alakult ki 2017-ben Észak–Dél megosztottság az EJT-ben. Az EJT 34–36. ülészeit során számos olyan határozat tárgyalására került sor, amelyek a korábbi években is teljes Észak–Dél megosztottságot eredményeztek az EJT tagok között, ezek közül csak néhány tartalmilag érdekesebbet emelnénk ki ezen írás keretei között.

¹¹ TERMAN, R. – VOETEN, E.: The relational politics of shame. Evidence from the universal periodic review. *The Review of International Organizations*, 13. (2017) 1., 14. o.

¹² Uo. 16. o.

¹³ McMAHON, E. R.: *Herding cats and sheep: Assessing state and regional behaviour in the Universal Periodic Review mechanism of the United Nations Human Rights Council*. 2010. július., https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/mcmahon_herding_cats_and_sheeps_july_2010.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 26–27. o.

¹⁴ Uo. 35. o.

¹⁵ Uo.

Az emberi jogok és a nemzetközi szolidaritás kapcsolatával foglalkozó kubai határozatot a nyugati országok például azért nem támogatták, mert álláspontjuk szerint a nemzetközi szolidaritás mint morális alapelv és politikai kötelezettség nem felel meg a jogi fogalmakkal és emberi jogokkal szemben támasztott követelményeknek. A határozatot az EJT 32:15 arányban fogadta el, tartózkodás nélkül. Az európai országok mellett csak Japán, az USA és Korea szavazott a határozat ellen.¹⁶ A békéhez való jog előmozdítását célzó – szintén kubai – határozattal kapcsolatban az EU fő ellenvetése az volt, hogy nincs általánosan elfogadott nemzetközi definíciója a „békének”, és nincs jogi alapja egy ehhez való jognak sem. A határozatot 32:11 arányban fogadta el a Tanács, 4 tartózkodás (Albánia, Georgia, Portugália és Svájc) mellett. Az európaiak mellett az USA és Japán szavazott ellene.¹⁷ A nemzetközi emberi jogi együttműködés előmozdítását célzó határozatot, amelyet Venezuela terjesztett be a NAM nevében, azért nem támogatta az EU, mert álláspontja szerint a nemzetközi együttműködés nem helyettesítheti az emberi jogok védelme és előmozdítása érdekében tett nemzeti intézkedéseket, és az emberi jogok védelme nem alapulhat kizárólag a nemzetközi együttműködés előmozdításán. A határozatot végül 32:3 arányban fogadta el az EJT, 12 tartózkodás mellett. Magyarország, Korea és az USA szavazott a határozat ellen, a magyar delegáció azonban a későbbiekben jelezte, hogy eredeti szándéka szerint tartózkodni szeretett volna. Az összes többi európai ország tartózkodott Japán mellett.¹⁸

Az utolsó megemlítendő tematikus kezdeményezés a fejlődésnek az emberi jogok gyakorlásához való hozzájárulásának kérdésével foglalkozott, és ez volt az első olyan határozat az EJT történetében, amelynek Kína volt a betervezője. A határozatot az EJT 30:13 arányban, 3 tartózkodás mellett fogadta el. Az európai delegációk mellett csak Japán és az USA szavazott a határozat ellen. Az EU fő kritikája a kínai határozattal kapcsolatban az volt, hogy az álláspontjuk szerint a fejlődést az emberi jogok felé helyezte.¹⁹

A fent említett határozatok közös vonása, hogy azokkal kapcsolatban csak európai és néhány más, Európán kívüli fejlett országnak (USA, Japán, Koreai Köztársaság) voltak fenntartásai. A kubai delegáció azon képessége, hogy egyes kérdéseket úgy keretezzen, hogy azok tökéletes Észak–Dél konfrontációt okozzanak, mindenképpen impresszívnek mondható. Havanna rendkívül tehetségesen találta meg azokat a témákat, amelyek alkalmasak a Globális Dél egyesítésére, és így indirekt módon remekül szolgálják Kuba külön ideológiai háborúját Washington ellen. A legtöbb általuk felvetett témának (külföldi adósság, zsoldosok vagy a demokratikus és igazságos

¹⁶ OHCHR: Report of the Human Rights Council on its 35th Session. 6–23 June 2017., <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session35/Pages/35RegularSession.aspx> (letöltve: 2021.03.31.) 32. o.

¹⁷ Uo. 33. o.

¹⁸ Uo. 36. o.

¹⁹ Uo. 49. o.

nemzetközi rend előmozdítása) nincs, vagy csak áttételes kapcsolata van az emberi jogokhoz, viszont rendkívül alkalmasak a Nyugat elleni politikai támadáshoz.

2. Tradicionális értékek

Ugyan az ENSZ mindig is rendkívül határozott volt az emberi jogok univerzalitásának kérdésében, egyes regionális szervezetek és regionális emberi jogi dokumentumok hajlamosabbak voltak hivatkozni a kulturális specifikumokra. Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartája 17(3) és 18(2) cikkelyeiben hivatkozik a tradicionális értékekre, amelyek alátámasztják az emberi jogok afrikai változatát.²⁰ Az Iszlám Emberi Jogok Kairói Nyilatkozata még ennél is tovább megy, alárendelve a Nyilatkozat rendelkezéseit a saria jognak.²¹ Az Ázsiai Emberi Jogi Nyilatkozat olyan hivatkozásokat tartalmaz, amelyek a személy kötelezettségeiről szólnak más embertársai, a közösség és az ország felé, ahol él.²² A tradicionális értékekkel kapcsolatos kezdeményezésnek tehát határozottan volt mire építkeznie.

Robert Horváth világosan leírja tanulmányában, hogy a 90-es évek elején Oroszországra jellemző ún. „rights talk” hogyan változott meg két évtized alatt, és az orosz diplomaták elkezdtek használni a kulturális relativizmust fegyverként az emberi jogi problémáikkal kapcsolatos kritikákra válaszul.²³ Az első nyilvánvaló jele ennek a politikai váltásnak az volt, amikor 2009-ben Oroszország egy határozatot nyújtott be az EJT-ben, Belarusszal, Kínával, Szingapúrral, és Srí Lankával együtt *Az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítása az emberiség tradicionális értékeinek jobb megértésén keresztül* címmel.²⁴ A határozatot 2009. október 2-án fogadta el az EJT 26:15 arányban, 6 tartózkodás mellett. Az EU tagállamok mellett Chile, Japán, Mauritius, Mexikó, Norvégia, Korea és az USA szavazott ezen régiókon átnyúló kezdeményezés ellen. Annak ellenére, hogy a határozat nem tartalmazott egy definíciót a tradicionális értékekkel kapcsolatban, elismerte, hogy valamennyi kultúra osztozik az emberiség közös értékeiben, amelyek hozzájárulnak az emberi jogok előmozdításához, és felkérte az Emberi Jogi Főbiztost, hogy hívjon össze egy *workshop*-ot a tradicionális értékek jobb megértése céljából.²⁵ A 2010. október 4-én sorra került rendezvényen Navi Pillay, az ENSZ

²⁰ FAGAN, A. – FRIDLUND, H.: Relative universality, harmful cultural practices and the United Nations' Human Rights Council. *Nordic Journal of Human Rights*, 34. (2016) 1., 26. o.

²¹ Uo. 26. o.

²² Uo. 27. o.

²³ HORVATH, R.: The reinvention of 'traditional Values': Nataliya Narochmitskaya and Russia's assault on universal human rights. *Europe-Asia Studies*, 68. (2016) 5., 868. o.

²⁴ Resolution 12/21 adopted by the Human Rights Council, Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-12-21/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁵ FAGAN–FRIDLUND: Relative universality, harmful cultural practices... 28–29. o.

Emberi Jogi Főbiztosa kiemelte, hogy a „tradíciók és az értékek idővel változnak és eltérően látják és értelmezik azokat a társadalom különböző szereplői. Vannak olyan tradíciók, amelyek összhangban állnak az emberi jogokkal, mások viszont sértik azokat.”²⁶ A Főbiztos nyilvánvalóvá tette hozzászólásában, hogy azokat a tradicionális értékeket, amelyek nincsenek összhangban a nemzetközi emberi jogi alapelvekkel, és az emberi jogok univerzális hatását kívánják erodálni, el kell utasítani.²⁷ Azon országok, amelyek támogatták a tradicionális értékek fogalmát, úgy érveltek, hogy a tradicionális értékeket nem szabad összekeverni a káros gyakorlatokkal, és az emberi jogokat nem sajátíthatja ki néhány ország. Az emberi jogok univerzalizálásának a tradicionális értékekkel párhuzamosan kell érvényesülnie. Ezzel szemben azok az országok, amelyek nem érezték magukat komfortosnak a tradicionális értékek fogalma kapcsán, úgy vélték, hogy azokat nem szabad az emberi jogok sérelmének igazolására felhasználni, valamint álláspontjuk szerint azok nincsenek kielégítő módon definiálva.²⁸

Ugyan az nyilvánvaló vált, hogy nem lehet konszenzusra jutni a tradicionális értékek és az univerzális emberi jogi normák összeegyeztethetőségét illetően, Oroszország és szövetségesei 2011-ben újra benyújtottak egy határozatot, amelyet az EJT 24:14 arányban fogadott el, 7 tartózkodás mellett.²⁹ A határozat arra kérte az EJT Tanácsadó Bizottságát (a továbbiakban: TB), hogy készítsen egy tanulmányt arról, hogy a méltóság, a szabadság és a felelősség tradicionális értékeinek jobb ismerete és értékelése mennyiben tud hozzájárulni az emberi jogok előmozdításához és védelméhez.³⁰ A TB orosz tagja, Vladimir Kartashkin által készített előkészítő jelentés kiemelte, hogy a tradicionális értékek azért fontosak, mert ezek jelentik az emberi jogok tiszteletben tartásának morális alapjait,³¹ és amennyiben a nemzetközi emberi jogi egyezmények nincsenek ezekkel összhangban, akkor azok nem tekinthetők érvényesnek. A jelentés aláhúzta továbbá az egyén felelősségteljes viselkedésének szükségességét az állam irányában.³² Ezt a megközelítést, amely a tradicionális értékek prioritása mellett érvelt az emberi jogokkal szemben, a TB többi tagja nem fogadta el; a TB egy átdolgozott tanulmányt tett le az asztalra, amely megerősítette az emberi jogok elsőbbségét a tradicionális értékekkel szemben.³³ Az átdolgozott

²⁶ OHCHR: *Workshop on traditional values of humankind*. A/HRC/16/37 Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 13 December 2010. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-37.pdf> (letöltve: 2021.03.31.). 3. o., para 5.

²⁷ Uo. 29. o.

²⁸ Uo.

²⁹ Uo. 30. o.

³⁰ HRC Resolution 16/3 on Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind, 24 March 2011., <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-16-3/> (letöltve: 2021.03.31.) operative para 6.

³¹ HORVATH: The reinvention of 'traditional Values'... 885. o.

³² FAGAN-FRIDLUND: Relative universality, harmful cultural practices... 31. o.

³³ HORVATH: The reinvention of 'traditional Values'... 886. o.

anyag kiemelte, hogy jelenleg nincs általánosan elfogadott definíciója a tradicionális értékeknek, és hogy bizonyos tradicionális értékek nincsenek összhangban a nemzetközi emberi jogi standardokkal.³⁴ A tanulmány arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az államoknak és bizonyos esetekben a nem állami szereplőknek is van felelőssége abban, hogy megtegyenek mindent azon sztereotípiák vagy negatív, káros és diszkriminatív gyakorlatok módosítása, illetve megszüntetése érdekében, amelyek egyes tradicionális értékeken alapulnak.³⁵ Másik oldalról viszont a jelentés kiemelte, hogy azoknak a regionális, kulturális, vallási specifikumoknak, amelyek összhangban állnak az univerzális emberi jogi standardokkal, fontos szerepe lehet az emberi jogok helyi szinten történő elfogadásában, promóciójában és végrehajtásában.³⁶

2012 szeptemberében az EJT elfogadott egy újabb határozatot, ugyanazon társszerzők gondozásában.³⁷ A határozat felkérte az OHCHR-t, hogy gyűjtsön információkat a tagállamoktól és egyéb releváns szereplőktől a tradicionális értékeknek az emberi jogok érdekében történő alkalmazásával kapcsolatos jó gyakorlatokról.³⁸ Az EU válaszában nem kívánt jó gyakorlatokat említeni, hanem kijelentette, hogy a tradicionális értékek egy szubjektív kategóriát jelentenek, szemben az univerzális emberi jogi standardokkal, amelyek kodifikáltak. Az Unió ezenkívül kiemelte, hogy a tradicionális értékekkel kapcsolatos diszkurzus a meglévő emberi jogi normák téves értelmezéséhez vezethet, és ezáltal alááshatja azok univerzalitását.³⁹ Néhány muszlim ország aláhúzta válaszában, hogy bizonyos emberi jogi alapelvek megtalálhatóak az iszlám tanításokban is, és ennek a vallásnak a megfelelő interpretációja hozzájárulhat az emberi jogok előmozdításához.⁴⁰

Ezen kezdeményezés fő szponzorjai az összes lehetőségükre álló lehetőséget kimerítették, ami az EJT keretein belül rendelkezésükre állt. Amint azt Horváth is említette írásában, az a tény, hogy a tradicionális értékek nem kötődnek egy specifikus földrajzi régióhoz, lehetővé tette Moszkva és partnerei számára, hogy egy nagyobb létszámú és vegyes összetételű ország-koalíciót verbuváljanak össze ezen kezdeményezés mögé. Tekintettel arra, hogy erre az időre volt tehető az LMBTQ ügyekkel foglalkozó NGO-k tevékenységének láthatóbbá válása nemzetközi szinten is, az orosz kezdeményezés azt

³⁴ OHCHR: *Study of the Human Rights Council Advisory Committee on promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind*. A/HRC/22/71, 6 December 2012., https://www.ohchr.org/documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/Session10/A_HRC.22.71_en.pdf (letöltve: 2021.03.31.) para 7, para 11.

³⁵ Uo. para. 76.

³⁶ Uo. para. 79.

³⁷ Resolution 21/3 adopted by the HRC on Promoting human rights and fundamental freedoms through a better understanding of traditional values of humankind: best practices, 27 September 2012., <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-21-3/> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁸ FAGAN–FRIDLUND: *Relative universality, harmful cultural practices...* 32–33. o.

³⁹ *Contribution of the European Union: Traditional Values*. 15 February 2013. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRValues/EU.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁰ Uo. 33. o.

a célt is szolgálta, hogy a fókusz a politikai szabadság kérdéséről a szexuális kisebbségek emberi jogi helyzetére helyezze át, ami sokkal kevésbé volt politikailag kényes téma az autoriter rezsimek számára.⁴¹ Az utolsó, tradicionális értékekkel kapcsolatos EJT határozatot 2012-ben fogadták el, de nem meglepő módon ideológiai folytatása nem sokkal ezt követően, 2014-ben megszületett, a családok védelmére való koncentrációval, ami a kezdeményezés támogatói szerint nem csak a társadalom alapvető egysége, hanem a tradicionális értékek egyik generációról a másikra való továbbadásának fő csatornája is.

3. A Család védelme

2014 júniusában egy érdekes, régiókon átnyúló ország-koalíció (Banglades, Kína, Elefántcsontpart, Egyiptom, El Salvador, Mauritánia, Namíbia, Katar, Oroszország, Sierra Leone és Tunézia) benyújtott egy határozati javaslatot a *Család védelme* címmel.⁴² A kezdeményezéshez további 91 ország vállalt társszerzőséget (főként ázsiai és afrikai országok), és az EJT 26:14 arányban fogadta el, 6 tartózkodás mellett. Az EJT európai tagjai mellett csak Chile, Japán, az USA és Korea szavazott a határozat ellen. A határozat amellett, hogy megerősítette, hogy a család a társadalom természetes és alapvető egysége és ilyenformán a társadalom védelmére jogosult, felkérte az Emberi Jogi Főbiztost egy panelvita összehívására a téma kapcsán.

A panelvitára – a kérésnek megfelelően – 2014. szeptember 15-én került sor. Jane Connors, az OHCHR igazgatója megnyitó felszólalásában hangsúlyozta annak fontosságát, hogy „elfogadjuk a családok különböző formáit és funkcióit”.⁴³ A delegációk egy része – leginkább a nyugati és a GRULAC országok – támogatva a Connors által elmondottakat, elismerte a családok sokféleségét, és úgy vélte, hogy a hangsúly a családon belüli egyének védelmén kell, hogy legyen. Mások azt hangsúlyozták, hogy a családok kulcsfontosságú eszközök a társadalmi jólét és a stabilitás biztosításában, valamint fontos szerepet játszanak a tradicionális értékek előmozdításában és az emberi jogok védelmében.⁴⁴

2015 júniusában a már fent jelzett országcsoport egy újabb határozati javaslatot terjesztett be a témában. Ez alkalommal a kezdeményezéshez 95 ország vállalt társszerzőséget a 12 betervező országon felül. A határozatot végül 29:14 arányban fogadta el a Tanács, 4 tartózkodás mellett.⁴⁵ A határozat ismét elismerte a család fontos

⁴¹ HORVATH: The reinvention of 'traditional Values'... 887. o.

⁴² Resolution 26/11 adopted by the HRC on the Protection of the family, June 2014. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-26-11/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴³ Summary of the HRC panel discussion on the protection of the family, A/HRC/28/40, 22 December 2014, para 5. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/247/75/PDF/G1424775.pdf?OpenElement> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁴ Uo. para 17.

⁴⁵ HRC Resolution 29/22 on Protection of the family: contribution of the family to the realization of the right

szerepét a kulturális identitás, a társadalmi tradíciók, a morál, a társadalmi értékrend megőrzésében. A határozat végül felkérte a Főbiztost, hogy készítsen egy jelentést a családok szerepéről a tagjaik megfelelő életszínvonalhoz való jogának realizálásában.⁴⁶ Az EU a fenti felkérésre adott válaszában kiemelte, hogy a valamennyi családot, ideértve azok tagjait is, megilleti a védelem a nők emberi jogaira, a nemi egyenlőségre, valamint a gyermek jogaira vonatkozó emberi jogi standardokkal összhangban.⁴⁷

2016-ban *A család szerepe a fogyatékosággal élő személyek emberi jogainak védelmében és előmozdításában* címet viselő határozatot fogadta el az EJT 32:12 arányban, 3 tartózkodás mellett.⁴⁸ Ez alkalommal a határozatot 13 ország terjesztette be, és ahhoz ezt követően további 72 ország csatlakozott társszerzőként. A határozatában a Tanács úgy döntött, hogy összehív egy egynapos szemináriumot a határozat címében szereplő kérdés megvitatása céljából.⁴⁹

2017-ben a határozat a családok szerepére koncentrált az idős emberek emberi jogainak védelme és előmozdítása kapcsán. Érdekes módon míg a határozat fő betérjesztőinek száma 28-ra nőtt, az utólagos társszerzők száma drasztikusan csökkent: 8 országra. A határozatot az EJT 30:12 arányban fogadta el, 5 tartózkodás mellett.⁵⁰ Ez volt az első alkalom, hogy egy EU-tag (Magyarország) tartózkodott a szavazás során Brazília, Georgia, Panama és a Koreai Köztársaság mellett.⁵¹ Az előző évek hagyományát követve és annak érdekében, hogy a kérdés napirenden maradjon, a határozat kérte egy egynapos konferencia összehívását a család idős emberek emberi jogainak védelmével és előmozdításával kapcsolatos szerepéről.⁵²

Néhány NGO kétségeinek adott hangot a határozat kapcsán. Álláspontjuk szerint a határozat célja az emberi jogok egyetemességének aláásása volt, és a családtagok jogainak védelméről a hangsúlyt a család intézményére helyezte át; ezen célok érdekében kívánta az idős emberek jogainak kérdését felhasználni.⁵³

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy ezen kezdeményezés támogatóinak az volt a célja, hogy felépítsenek egy narratívát a család tradicionális formájával [férfi, nő,

to an adequate standard of living for its members, particularly through its role in poverty eradication and achieving sustainable development, 3 July 2015. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-29-22/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁶ Uo. operative para 29.

⁴⁷ EU response to the Note Verbale of 2 September 2015, with reference to the HRC Resolution 29/22. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/ProtectionFamily.aspx> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁸ Resolution 32/23 adopted by the HRC on protection of the family: role of the family in supporting the protection and promotion of human rights of persons with disabilities, 1 July 2016. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-32-23/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁹ Uo. operative para 24.

⁵⁰ Resolution 35/13 adopted by the HRC on protection of the family: role of the family in supporting the protection and promotion of human rights of older persons. June 2017. <https://www.right-docs.org/?q=35%2F13> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵¹ Uo.

⁵² Uo. operative para 30.

⁵³ AWID: Strong concerns on 'Protection of the family' resolution at HRC 35. 19 June 2017. <https://www.awid.org/news-and-analysis/hrc-35-strong-concerns-resolution-protection-family> (letöltve: 2021.03.31.).

gyerek(ek)] kapcsolatban, és ehhez megszerezzék a lehető legszélesebb támogatói kört. Ennek érdekében készek voltak számos sérülékenyebb csoport (idősek, fogyatékos-sággal élők) helyzetére, valamint népszerű témákra (szegénység elleni harc, fenntartható fejlődés) koncentrálni a kezdeményezés keretei között. Az egyetlen sérülékeny csoport, amely tudatosan nem szerepelt a projekt keretei között, az LMBTQ embereké volt. Ez a téma, ezen keretekkel a legtöbb ázsiai és afrikai ország támogatása mellett, néhány konzervatívabb GRULAC és európai kormány támogatását is elnyerte.

4. Szexuális orientáció és nemi identitás

Az első próbálkozás arra, hogy az LMBTQ személyek emberi jogai az ENSZ legfontosabb emberi jogi testületének napirendjére kerüljenek, 2003-ban történt, amikor Brazília határozatot nyújtott be a Szexuális orientáció és nemi identitás (*Sexual orientation and gender identity*, a továbbiakban: SOGI) témájában, de az EJB úgy döntött, hogy elhalasztja a döntést egy későbbi időpontra.⁵⁴ 2006-ban Norvégia mondott el egy közös felszólalást 54 ország nevében (afrikai ország nem volt a csoportban) a SOGI jogok kapcsán.⁵⁵ 2011-ben Dél-Afrika terjesztett be egy határozatot a kérdésben, 44 társ-szerző támogatásával. A 17/19-es EJT határozatot 23:19 arányban fogadta el a Tanács, 3 tartózkodás mellett. Japán, a Koreai Köztársaság, Mauritius, Thaiföld és az USA támogatta a kezdeményezést az európai kormányok többsége és valamennyi GRULAC ország mellett. Burkina Faso, Kína és Zambia tartózkodott. Európából az Orosz Föderáció és Moldova szavazott a határozat ellen.⁵⁶ A határozat kérte egy tanulmány elkészítését⁵⁷ a diszkriminatív jogszabályok, gyakorlatok és erőszakos cselekmények dokumentálása érdekében azon személyekkel szemben, akik szexuális orientációjuk, vagy nemi identitásuk alapján voltak megkülönböztetve.⁵⁸ Az EJT emellett úgy döntött, hogy összehív egy panelvitát a téma megvitatása érdekében.⁵⁹

A 2012. március 7-én sorra került panelvita jelentette az első alkalmat, hogy ez a kérdés egy kormányközi ENSZ testület napirendjén formálisan is megvitatásra

⁵⁴ Voss, M. J.: Contesting sexual orientation and gender identity at the UN Human Rights Council. *Human Rights Review*, 19. (2017) 1., 7. o.

⁵⁵ Joint statement delivered by Norway on behalf of 54 states on sexual orientation and gender identity, third session of the HRC, 1 December 2006. <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statement-s/2006-joint-statement/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁶ Resolution 17/19 adopted by the HRC on human rights, sexual orientation and gender identity, 17 June 2011. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/148/76/PDF/G1114876.pdf?OpenElement> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁷ OHCHR: Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Report A/HRC/19/41 of the UN High commissioner for Human Rights, 17 November. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/A.HRC.19.41_English.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁸ Uo. operative para 1.

⁵⁹ Uo. operative para 2.

került.⁶⁰ Az OIC úgy döntött, hogy bojkottálja a panelvitát arra hivatkozva, hogy a szexuális orientáció koncepciója kapcsán támogatott viselkedés ellentétes több vallás, és így az iszlám tanításaival is.⁶¹ Az egyik leglátványosabb következménye a SOGI jogok ellenzésének az Egyiptom által vezetett országcsoport által 2014-ben beterjesztett határozat volt a család védelmével kapcsolatban, amit a korábbiakban már tárgyaltunk.

2014-ben, tekintettel arra, hogy Dél-Afrika nem volt a továbbiakban hajlandó beterjesztetni a határozatot, azt 4 GRULAC ország (Brazília, Chile, Kolumbia és Uruguay) terjesztette be az EJT-ben. A határozatnak 46 társszerzője volt, és azt 25:14 arányban, 7 tartózkodás mellett szavazta meg a Tanács.⁶²

Az utolsó érdemi határozatot a SOGI jogokról 2016-ban terjesztette be egy 7 GRULAC országból álló csoport (Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Mexikó és Uruguay), 32 további társszerző támogatásával. A határozatot végül 23:18 arányban fogadta el a testület, 6 tartózkodás mellett. Az Afrikai Csoportból Botswana, Ghána, Namíbia és Dél-Afrika tartózkodott India és a Fülöp-Szigetek mellett. A határozatot Ázsiából támogatásáról biztosította Mongólia, a Koreai Köztársaság és Vietnám. Egyetlen afrikai ország sem támogatta viszont a kezdeményezést. A határozat támogatottsága csökkent annak hatására, hogy az egy Független Szakértő kinevezéséről döntött egy hároméves időszakra.⁶³ A kezdeményezés vitatott volta nyilvánvalóvá vált a nagyszámú módosító indítvány benyújtása alapján is, amelyek egy sima diszkrimináció-elleni határozattá szeretnék volna átalakítani a kezdeményezést. (Összességében 17 szavazásra került sor a határozat kapcsán.⁶⁴) 2019 júliusában az EJT elfogadott egy technikai határozatot a független szakértői mandátum meghosszabbításáról.⁶⁵ A határozatot, amely egy újabb hároméves periódussal meghosszabbította a mandátumot, 27:12:7 arányban fogadta el a Tanács, ez a támogatottság növekedéséről árulkodott 2016-hoz képest. Ez alkalommal több afrikai ország is támogatta a mandátum meghosszabbítását (Ruanda, Tunézia és Dél-Afrika), néhány ázsiai ország (Fidzsi, Nepál, Japán és a Fülöp Szigetek) mellett. Ez volt az első alkalom azonban, hogy egy EU-tagállam (Magyarország) is tartózkodott.

⁶⁰ Summary of the Panel discussion on ending violence and discrimination against individuals based on their sexual orientation and gender identity. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/SummaryHRC19Panel.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶¹ ADAM, A.: Understanding the Role of the Organization of Islamic Cooperation in Human Rights. *Forum-Asia Working Paper Series*, (2014) 1., <http://www.forum-asia.org/uploads/publications/2014/September/FA%20Working%20Paper%201-OIC%20and%20human%20rights.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 31. o.

⁶² Resolution 27/32 adopted by the HRC on human rights, sexual orientation and gender identity, 26 September 2014. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-27-32/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶³ Resolution 32/2 adopted by the HRC on human rights, sexual orientation and gender identity, 30 June 201., <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-32-2/> (letöltve: 2021.03.31.) operative para 3.

⁶⁴ Voss: Contesting sexual orientation and gender identity at the UN Human Rights Council. 9. o.

⁶⁵ Resolution 41/18 adopted by the HRC on human rights, sexual orientation and gender identity, 12 July 2019, <https://undocs.org/A/HRC/RES/41/18> (letöltve: 2021.03.31.) operative para 2.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a SOGI jogok ügye továbbra is az egyik legvitatottabb téma az EJT napirendjén, annak ellenére, hogy az eredetileg megfigyelhető nagyon erős regionális megosztottság némileg enyhült az elmúlt időszakban, mivel egyre több afrikai és ázsiai ország ellenezi az LMBTQ személyekkel szembeni erőszakot és diszkriminációt az európai és a GRULAC országokhoz hasonlóan. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ezen országok mind támogatnák a regisztrált élettársi közösség, vagy az azonos neműek házasságának intézményét. Tekintettel arra, hogy a fő betervezők GRULAC országok, a kezdeményezést nem lehet beszorítani az Észak-Dél megosztottság narratívájába.

5. Valláskáromlás

A SOGI határozatok mellett talán az egyik legvitatottabb téma volt az EJB/EJT napirendjén az OIC kezdeményezése a valláskáromlás kapcsán. Az első két határozatot 1999-ben és 2000-ben szavazás nélkül fogadta el az EJB, bár az EU már akkor is fenntartásait hangoztatta a káromlás (*defamation*) szó definiálása kapcsán.⁶⁶ Első alkalommal 2001-ben került sor szavazásra, amikor az EJB a vonatkozó határozatot 28:15:9 arányban fogadta el. 2002-ben, 2003-ban, 2004-ben és 2005-ben az EJB hasonló szavazással fogadta el a határozatot a valláskáromlás témájában.⁶⁷ 2007 márciusában szerepelt a kérdés először a megelőző évben az EJB jogutódjaként megalakult EJT napirendjén, és a Tanács 24:9:14 arányban szavazta azt meg. 2008-ban a kezdeményezés támogatottsága visszaesett (21Y:10N:14A). Ez volt az első alkalom, hogy az ellenző és tartózkodó szavazatok száma meghaladta a támogatókét. Ugyanebben az évben az OIC-nak sikerült elérnie a Szólásszabadsággal foglalkozó EJT Különmegbízott mandátumának módosítását, akinek ezt követően azon incidensekről is jelentenie kellett, amelyek esetében a „szólásszabadsággal való visszaélés faji, vagy vallási diszkriminációt valósít meg”.⁶⁸

Az OIC a 2000-es évek elejének erőszakos cselekményeit az iszlám és a Próféta becsmérésére adott válaszoknak tekintette. 2008 márciusában a dakari Iszlám Csúcs-találkozó Zárónyilatkozata egy jogilag kötelező dokumentum elfogadását kérte a vallások becsmérése ellen. Emberi jogi csoportok rögtön az elején nyilvánvalóvá tették, hogy a valláskáromlással kapcsolatos kezdeményezés az ideológia védelmét célozza, míg az emberi jogi szabályok csoportok és egyének védelmét szolgálják.⁶⁹

⁶⁶ Defamation of Religion. Becket Fund for Religious Liberty, 2008. július, <https://web.archive.org/web/20090206220325/http://www.becketfund.org/files/73099.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 3. o.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ ADAM: Understanding the Role of the Organization of Islamic Cooperation in Human Rights. 30. o.

2009. március 26-án az EJT elfogadott egy határozatot a témában 23Y:11N:13A arányban.⁷⁰ A kezdeményezés támogatottságában komoly visszaesés következett be 2010-ben, amikor a határozatot 20Y:17N:8A arányban fogadták el,⁷¹ jelezve, hogy az EJT tagok egy jelentős részének komoly fenntartásai vannak az OIC határozatával kapcsolatban. A nemzetközi légkör változását jól jelezte az a tény, hogy csak 7 nem OIC-tag ország biztosította támogatásáról a tervezetet. A csökkenő nemzetközi támogatottság hatására 2011-ben az OIC bejelentette, hogy megváltoztatja a határozat címét és tartalmát, amely ezt követően a vallási intoleranciára és gyűlöletkeltésre kíván fókuszálni. Ennek eredményeként 2011 márciusában az EJT szavazás nélkül fogadta el a *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence against, persons based on religion or belief* címet viselő határozatot.⁷²

IV. Régiókon átívelő együttműködés az Emberi Jogi Tanácsban

Sajnos a külvilág – és jelen esetben ideértem a tudományos életet és a nemzetközi sajtót is – számára általában csak a korábbiakban részletezett megosztó témák érdekesek, és ennek alapján úgy festik le az EJT-t, mint amely az egyik legkiválóbb terep lenne Samuel Huntington civilizációk harcával kapcsolatos víziójának megvalósítására. Ennek ellenére számos olyan terület létezik, ahol a különböző regionális csoportok képviselői együttműködnek egymással. Még 2017-ben is, amikor az EJT eddigi történetének legmagasabb arányú többségi szavazással elfogadott határozatát jegyezték fel, ez az érték csak az összes elfogadott határozat 32 százalékát tette ki.⁷³ Azonban az talán még érdekesebb, hogyha végigmegeyünk az elfogadott határozatok betervezői körén, nyilvánvalóvá válik, hogy számos fontos határozatot régiókon átívelő ország-koalíciók nyújtottak be.

Az EJT 34. ülészsaka során a 41 határozat közül 14-et régiókon átívelő ország-csoportok nyújtottak be (9 határozat esetén legalább 3 vagy annál több régió volt képviseltetve ebben a koalícióban), többek között olyan fontos témákban, mint a kisebbségek jogai, vagy az emberi jogi helyzet Dél Szudánban, Észak Koreában vagy a Szíriai Arab Köztársaságban.⁷⁴

⁷⁰ Resolution 10/22 adopted by the HRC on combating defamation of religions, 26 March 2009. https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_22.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁷¹ Resolution 13/16 adopted by the HRC on combating defamation of religions, 25 March 2010. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.RES.13.16_AEV.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁷² ADAM: Understanding the Role of the Organization of Islamic Cooperation in Human Rights. 30. o.

⁷³ HUMAN RIGHTS COUNCIL: *Universal Rights Group Report 2017.*, <https://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/human-rights-council-2017/> (letöltve: 2021.03.31.) 18. o.

⁷⁴ OHCHR: *Report on the 34th Session of the Human Rights Council.* Universal Rights Group Report, 27 March 2017. <https://www.universal-rights.org/urg-human-rights-council-reports/report-34th-session-human-rights-council/> (letöltve: 2021.03.31.).

Az EJT 35. ülészsaka során a 37 elfogadott határozat közül 17-et régiókon átívelő országcsoportok nyújtottak be (15 határozat esetén legalább 3 vagy annál több régió volt képviseltetve ebben a koalícióban), többek között olyan kérdésekről, mint a fogytékosággal élők jogai, a korrupció vagy a bírói függetlenség.⁷⁵

Az EJT 36. ülészsaka során a 32 elfogadott határozat közül 11-et régiókon átívelő országcsoportok nyújtottak be (8 határozat esetén legalább 3 vagy annál több régió volt képviseltetve ebben a koalícióban), többek között olyan kérdésekről, mint a halálbüntetés, az emberi jogi oktatás, vagy az együttműködés az ENSZ-szel, annak képviselőivel és mechanizmusaival az emberi jogok területén.⁷⁶

A Globális Délén található regionális csoportokból az Afrikai Csoportból 21 ország, az Ázsiai-Csendes Óceáni Csoportból 14 ország, a GRULAC-ból szintén 14 ország vett részt legalább egy – határozatot betérjesztő – régiókon átívelő országcsoportban. A számok alapján egyértelmű, hogy a GRULAC tekinthető a legegységműködőbb régióknak.

Fontos megjegyezni azt, hogy a régiókon átívelő kezdeményezések közül csak néhányat, például a Család védelmével kapcsolatos kezdeményezést nem tekintette az emberi jogi szakértők nagy része olyannak, mint amelyek erősítenék a jelenlegi emberi jogi standardokat.

Szintén figyelemre méltó, hogy számos fontos, régiókon átívelő csoportot képviselő felszólalásra került sor az EJT plenáris ülészsakain. Ebben a tekintetben megemlíthetjük a Jogállamisággal kapcsolatos felszólalást, amely 2016. szeptember 26-án hangzott el az ún. *Rule of Law Core Group* (Olaszország, Japán, Mexikó, Marokkó, UK) nevében, és amelyhez később további 75 ország csatlakozott.⁷⁷ A csoporthoz később csatlakozott Etiópia is, és ezen kibővült csoport közös felszólalásához 2019 márciusában 80 ország csatlakozott a későbbiekben.⁷⁸ Egy másik érdekes eset a Svájc által 2015 szeptemberében 33 ország nevében elmondott felszólalás volt a bahreini emberi jogi helyzettel kapcsolatban. Négy regionális csoport volt képviseltetve a 33 ország között.⁷⁹ 2018 márciusában egy fontos, régiókon átívelő csoport nevében elmondott felszólalásra került sor, amelyet Hollandia prezentált 49 ország nevében az EJT megerősítése

⁷⁵ OHCHR: *Report on the 35th Session of the Human Rights Council*. Universal Rights Group Report, 27 June 2017. <https://www.universal-rights.org/urg-human-rights-council-reports/report-35th-session-human-rights-council/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷⁶ OHCHR: *Report on the 36th Session of the Human Rights Council*. Universal Rights Group Report, 2 October 2017. <https://www.universal-rights.org/urg-human-rights-council-reports/report-36th-session-human-rights-council/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷⁷ HRC 33, Rule of Law joint statement, 26 September 2016. <https://www.gov.uk/government/news/human-rights-council-33-rule-of-law-joint-statement-26-september-2016> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷⁸ Human Rights Council 40: Joint Statement by the Rule of Law Core Group. The implementation of the rule of law by national governments is the key to securing the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms. GOV.UK, 2019.03.18., <https://www.gov.uk/government/news/human-rights-council-40-joint-statement-by-the-rule-of-law-core-group> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷⁹ 33 States Join 5th UN Joint Statement on Human Rights in Bahrain. *adhrb.org*, 2015.09.17., <https://www.adhrb.org/2015/09/ngos-welcome-5th-un-joint-statement-on-human-rights-in-bahrain/> (letöltve: 2021.03.31.).

érdekében. A 49 ország között valamennyi regionális csoport képviselője megtalálható volt.⁸⁰ 2017 júniusában szintén Hollandia mondott egy fontos beszédet 47 ország nevében az EJT tagság javítása érdekében.⁸¹ Ezek a példák közel sem jelentenek egy kimerítő listát, mivel még számos más régiókon átívelő csoport nevében elmondott felszólalásra került sor az EJT-ben az elmúlt évtized során olyan fontos témákban, mint például az ENSZ-szel való együttműködés az emberi jogi területen, vagy a védelmi felelősség kérdése.

Ezen írás korábbi szakaszában már volt szó a tradicionális értékekkel kapcsolatos részben az ún. káros kulturális gyakorlatok (*harmful cultural practices*) fogalmáról. Ebben a tekintetben az EJT-ben egy formálódó konszenzusról beszélhetünk ezen gyakorlatok elítélése kapcsán. Ezen pozitív folyamatot jól demonstrálja az a 2013-ban szavazás nélkül elfogadott kezdeményezés, amelyet Chile, Guatemala és Gabon (az Afrikai Csoport nevében) nyújtott be, és egy magasszintű panelvita összehívását javasolta a női nemi szervek megcsonkítása elleni küzdelem jó példáinak beazonosítása érdekében.⁸² Néhány évvel később, 2018 júliusában az EJT szintén szavazás nélkül, konszenzussal elfogadott egy határozatot ugyanezen témában.⁸³ Egy másik fontos kezdeményezés volt a gyermek-, korai és kényszerített házasság megelőzését és megszüntetését előíró határozat konszenzusos elfogadása 2013-ban.⁸⁴ Egy hasonló EJT határozat elfogadására került sor szavazás nélkül 2019-ben, amelyet szintén egy régiókon átnyúló csoport (Argentína, Kanada, Honduras, Olaszország, Montenegró, Hollandia, Lengyelország, Sierra Leone, Svájc, UK, Uruguay és Zambia) terjesztett be.⁸⁵

Végezetül egy politikailag rendkívül fontos közös kezdeményezést kell megemlítenünk, amely ezidáig a legjelentősebb együttműködés volt az EU és az OIC között az EJT keretei között. 2018 szeptemberében a két országcsoporthoz egy közös határozati javaslatot nyújtott be a mianmari/burmai emberi jogi helyzettel

⁸⁰ *Joint Statement on Human Rights Council Strengthening*. <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/speeches/2018/03/23/joint-statement-on-human-rights-council-strengthening> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸¹ *Joint Statement by the Netherlands on behalf of 47 countries*. <https://unwatch.org/joint-statement-improving-unhrc-membership/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸² *Resolution 24/117 adopted by the HRC on the high-level panel on the identification of good practices in combating female genital mutilation*, 2013. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-dec-24-117/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸³ *Resolution 38/6 adopted by the HRC on the elimination of female genital mutilation*. <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-38-6/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸⁴ *Resolution 24/23 adopted by the Human Rights Council strengthening efforts to prevent and eliminate child, early and forced marriage: challenges, achievements, best practices and implementation gaps*, 27 September 2013. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/180/20/PDF/G1318020.pdf?OpenElement> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸⁵ *Resolution adopted by the HRC on the consequences of child, early and forced marriage*. <https://www.healthpolicy-watch.org/wp-content/uploads/2019/07/HRC-Resolution-L8.Rev1-Childhood-Marriage-English.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

kapcsolatban, amely alapján egy független mechanizmus jött létre a legsúlyosabb nemzetközi jogsértésekkel kapcsolatos bizonyítékok összegyűjtése, megőrzése és elemzése céljából.⁸⁶ A két csoport 2019 szeptemberében szintén egy határozatot nyújtott be az EJT-ben a mianmari muszlim közösség emberi jogi helyzetével kapcsolatban.

V. Záró gondolatok

A címben feltett kérdésre adandó válasz két részre bontható. A jelen kutatás alapján viszonylag nagy biztonsággal kijelenthető, hogy az EJT nem vált a civilizációk harcának terepévé. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan témák, amelyek ne osztanák meg élesen az EJT tagságát. A legtöbb ilyen konfliktusos témáról azonban kijelenthető, hogy azok nem civilizációs kérdések, hanem a Globális Dél meglévő gazdasági, társadalmi és politikai gondjaihoz, problémáihoz kapcsolódnak, amelyekkel néhány EJT-tag visszaél és felhasznál az Észak–Dél közötti konfrontáció erősítése, felnagyítása érdekében. Amennyiben olyan rendkívül kényes emberi jogi kérdéseket nézünk, mint például az országhelyzetek, a civil társadalom helyzete, vagy az ENSZ-szel együttműködőkkel szembeni megtorlások elleni harc, azt látjuk, hogy a választóvonalak az országok között nem civilizációs jellegűek. Inkább azt állapíthatjuk meg, hogy az egyik csoportban azon országokat találjuk, amelyek az emberi jogok nemzetközi védelmét és előmozdítását fontos politikai célnak tekintik; a másik csoportban azon kormányok találhatók, amelyek a nemzetközi emberi jogi monitoring-rendszer gyengítésében érdekeltek, céljuk fenntarthatóvá tenni emberi jogsértő politikájukat, különösebb nemzetközi következmények nélkül. A szerző álláspontja szerint és az eddigi kutatások alapján is kijelenthető, hogy valamennyi jelentősebb kultúra és civilizáció összeegyeztethető az elfogadott nemzetközi emberi jogi standardokkal, és így a legtöbb esetben a kulturális specifikumokra történő hivatkozással egy adott ország politikai elitje gyenge emberi jogi teljesítményét kívánja igazolja.

A címben szereplő kérdés második felére történő válasz – vagyis, hogy az EJT vajon egyre inkább a régiókon átívelő együttműködés terepévé válik-e – most sokkal pozitívabb, mint lett volna néhány évtizeddel ezelőtt. Az időszakos visszaesések ellenére a nemzetközi emberi jogi standardok fejlődése egy megállíthatatlan folyamat. Ezzel párhuzamosan a demokratizálódás szintje is emelkedik világszerte, és így az elfogadható tradíciók köre is folyamatos változásban van. Amint azt Steven Pinker

⁸⁶ Outcomes of the thirty-ninth session of the HRC from an EU perspective. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/51335/outcomes-39th-session-human-rights-council-eu-perspective_m (letöltve: 2021.03.31.).

is briliánsan demonstrálta, közös civilizációnk fantasztikus fejlődést ért el az emberi jólét valamennyi aspektusa kapcsán, de mi mindezek ellenére inkább a negatív folyamatokra koncentrálunk, és nem akarunk tudomást venni azokról a figyelemreméltó eredményekről, amelyeket az emberiség fel tud mutatni.⁸⁷

⁸⁷ PINKER, S.: *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress*. London, 2018.

LAMM Vanda^{*}

Kelet-Karéliától Mauritiusig: az államok hozzájárulásának kérdése és a tanácsadó véleményezési eljárások

I. A tanácsadó véleményekre vonatkozó szabályok és kialakulásuk

Mind a ma működő Nemzetközi Bíróságtól, mind pedig annak elődjétől, az Állandó Nemzetközi Bíróságtól (a továbbiakban: ÁNB) tanácsadó véleményt csakis nemzetközi szervezetek kérhetnek; sőt, a két világháború között ez kizárólag csak a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése és Tanácsa számára volt megengedett.¹ A tanácsadó véleményekről az ÁNB Statútuma eredetileg nem tartalmazott rendelkezést, noha a tanácsadó véleményezési eljárásokkal a Statútumot kidolgozó Jogász Bizottság foglalkozott. Miután ezen eljárással kapcsolatban a Nemzetek Szövetségének Tanácsában és Közgyűlésén nagy vita volt, végül is jobbnak látták, ha a Statútumból kihagyják a tanácsadó véleményekre vonatkozó szakaszokat. Majd csak a Statútumnak 1929-ben történt módosítása során kerültek be az okmányba a tanácsadó véleményezési eljárásról szóló paragrafusok, s addig az ideig ezen eljárásról csak az 1922-ben elfogadott Eljárási Szabályzat tartalmazott néhány bekezdést.²

Annak következtében, hogy az ÁNB Statútuma 1929-ig nem rendelkezett a tanácsadó véleményekről, az a sajátos helyzet állt elő, hogy a Bíróság ilyen ügyeket jó néhány

^{*} LAMM Vanda professor emerita, SZIE DF ÁJK, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

¹ Az első világháború után felállításra kerülő állandó nemzetközi bírói fórum tanácsadó véleményezési eljárásáról a Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 14. cikke rendelkezett, ennek értelmében „A Bíróság azonfelül véleményt fog nyilvánítani minden olyan vitás esetben és kérdésben, amelyet a Tanács vagy a Közgyűlés elé utal”. E szakasznak az Egyezségokmányba való beiktatását nagy valószínűséggel az az angolszász világban elterjedt gyakorlat ihlette, amely szerint a legfelsőbb bírói fórumok az államhatalom legfelsőbb vezetőinek munkáját véleményeikkel segítik. Annak ellenére, hogy ezt a gyakorlatot számos kritika érte, mind a mai napig az Egyesült Államok 10 államának alkotmánya lehetőséget biztosít az állam kormányzója, illetve a törvényhozás számára, hogy az állam legfelsőbb bíróságától tanácsadó véleményt kérhessenek. Ezzel kapcsolatban lásd TOPF, Mel A.: *A Doubtful and Perilous Experiment. Advisory Opinions, State Constitutions, and Juridical Supremacy*. Oxford, 2011.

² Ezzel kapcsolatban lásd GUYOMAR, Geneviève: *Commentaire du Règlement de la Cour internationale de Justice*. Paris, 1983. 643–647. o.; POMERANCE, Michla: *The Advisory Function of the International Court in the League and U.N. Eras*. Baltimore–London, 1973. 14–24. o. PRATAP, Dharma: *The Advisory Jurisdiction of the International Court*. Oxford, 1972. 10–36. o.

éven át anélkül tárgyalta, hogy erre a Bíróságot alapító dokumentum a testületet felhatalmazta volna. Vagyis ezen eljárásokra a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya alapján kerülhetett sor, s a Bíróság 1922-ben kelt Eljárási Szabályzata a tanácsadó vélemények vonatkozásában nem a Statútumon, hanem az Egyezségokmányon alapult.

Az első világháború után a tanácsadó véleményezési eljárás bevezetésével azt célozták, hogy a Nemzetek Szövetsége Tanácsában és Közgyűlésben helyet foglaló államoknak lehetőségük legyen kollektíve, az említett szervek tagjaiként, valamely vitával vagy kérdéssel kapcsolatban a Bíróság véleményét kikérni. Mégpedig egy olyan eljárás keretében, amely eltér azoktól az esetektől, amikor az államok vitájuk eldöntése végett közvetlenül fordulnak a Bírósághoz,³ s ezen eljárás eredményeként megszülető döntés ne bírjon kötelező erővel.⁴

A tanácsadó vélemények vonatkozásában 1945-ben annyi változás történt, hogy mind az ENSZ Alapokmánya, mind pedig a Nemzetközi Bíróság Statútuma rendelkezik ezekről az eljárásokról.⁵ Az Alapokmány 96. cikke értelmében az ENSZ Közgyűlése és Biztonsági Tanácsa bármely jogi kérdésben, más nemzetközi szervezetek pedig – a Közgyűlés felhatalmazásával – a tevékenységi körükben felmerülő jogi kérdésekben fordulhatnak tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

II. Az ÁNB joggyakorlata

Az államok hamar felismerték a tanácsadó véleményekben rejlő lehetőségeket, s nem egészen egy évvel az ÁNB Statútumának aláírására vonatkozó jegyzőkönyv hatálybalépése után a Nemzetek Szövetségének Tanácsa tanácsadó véleményért fordult a Bírósághoz.⁶

Az ÁNB fennállásának ideje alatt összesen 27 tanácsadó véleményezési kérelemnek tett eleget. Ezen ügyek jelentős része két vagy több állam közötti vitával függött össze, amelyek gyakran az I. világháború utáni békeszerződésekkel, illetve területátcsatolásokkal voltak kapcsolatosak. Ilyenként említhető a *Kelet-Karélia státusa*, *A lengyelországi német telepések*, *A lengyel állampolgárság megszerzése*, *A Jaworzina-ügy* (lengyel–csehszlovák határ), *A görög–török lakosságcsere*, *A lausanne-i szerződés 3. cikkének 2. bekezdése értelmezése* (moszuli ügy) stb.

³ ROSENNE, Shabtai: *The Law and Practice of the International Court*. Leyden, 1965. Vol. I.: 651. o.

⁴ Uo.

⁵ A Statútumnak a tanácsadó véleményekre vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban lásd FROWEIN, Jochen Abr. – OELLERS-FRAHM, Karin: Article 65. In ZIMMERMENN, Andreas – TOMUSCHAT, Christian – OELLERS-FRAHM, Karin: *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*. Oxford, 2006. 1401–1443. o.

⁶ A véleménykérést a Nemzetek Szövetségének Tanácsa terjesztette elő a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet közgyűlésének ülésére delegált holland munkavállalói képviselők kijelölése tárgyában. Lásd *Designation of the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference*. Advisory Opinion of 31 July 1922. PCIJ Series B. No.01.1922, 8.

Gyakori volt, hogy az ÁNB-hez beterjesztett jogvitákkal első körben a Nemzetek Szövetségének Tanácsa foglalkozott, s miután az államok maguk nem kérhettek tanácsadó véleményt a Bíróságtól, így a Tanács fordult az ÁNB-hoz. Az is előfordult, hogy a vitában álló államok egyike, esetleg mindkettő, javasolta a Tanács felé a Bíróság megkeresését; sőt, azt is vállalták, hogy a Bíróság döntését végrehajtják. Mindez arra utal, hogy a tanácsadó véleményezési eljárásokat az államok a viták rendezésének további és rugalmas eszközének tekintették,⁷ amelynek nagy előnye az volt, s ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a Bíróság véleményében foglaltak nem bírtak kötelező erővel.

Mint említettük, az ÁNB működésének első éveiben a tanácsadó véleményezési eljárásokra vonatkozóan alig voltak előírások, így az ÁNB-nak magának kellett joggyakorlatával e szabályokat kialakítania. Mintaként értelemszerűen a peres eljárásokra vonatkozó rendelkezések szolgáltak, s ezeket igyekezett a Bíróság a tanácsadó véleményezési eljárások sajátosságaihoz igazítani.

Annak következtében, hogy a nemzetközi jog a kötelező bíraskodást nem ismeri, s a nemzetközi bírói fórumok mindenkor csak a felek hozzájárulása alapján járhatnak el, a joghatóság kérdése a tanácsadó véleményezési ügyeknél is felmerült. Annál is inkább, mert a Bíróságnak peres ügyekben való joghatóságáról az ÁNB Statútuma részletes rendelkezéseket tartalmazott, a tanácsadó véleményezési ügyek vonatkozásában azonban ilyen előírások nem voltak. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya a tanácsadó vélemények tekintetében csak azt rögzítette, hogy a Szövetség mely szervei fordulhatnak tanácsadó véleményért a Bírósághoz, arról azonban nem rendelkezett, hogy az államoknak mi a viszonya ezen eljárásokhoz, s szükséges-e részükről bármiféle beleegyezés, ha netán őket is érinti az adott véleményezési ügy.

Az első néhány ügynél nem jelentkezett még problémaként az államoknak a tanácsadó véleményezési eljárásokhoz való hozzájárulása, részben az ügyek jellegénél fogva, részben pedig azért, mert – ha voltak is az ügyek által „érintett” államok – azok elfogadták, hogy az ÁNB az ügyben eljárjon.

Az ÁNB gyakorlatában az első olyan tanácsadó véleményezési ügy, amelynél az érintett államok egyike nem adta hozzájárulását az eljáráshoz, a Kelet-Karélia státúrára vonatkozó tanácsadó vélemény volt, amely a Finnország és Szovjet-Oroszország között 1920-ban megkötött békeszerződéssel függött össze.⁸

⁷ Vö. MOSLER, Hermann: Article 96. In SIMMA, Bruno (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*. München, 1994. 1009. o.

⁸ Az ügyben az 1920. október 14-én Dorpad-ban aláírt szovjet–finn békeszerződés értelmezéséről volt szó; nevezetesen arról, hogy a békeszerződés 10. és 11. cikkei, valamint Oroszországnak a békeszerződéshez csatolt Kelet-Karélia autonómiájára vonatkozó nyilatkozata, „olyan nemzetközi jellegű kötelezettségeknek minősülnek-e, amelyek Oroszországot Finnország vonatkozásában arra kötelezik, hogy hajtsa végre az azokban foglalt rendelkezéseket?”. A két állam közötti vitát Finnország vitte a Nemzetek Szövetségének Tanácsa elé, amely kísérletet tett a vita rendezésére, végül is azonban Finnország javaslatára tanácsadó véleményért fordult az ÁNB-hoz. Szovjet-Oroszország tiltakozott az ellen, hogy Finnországgal fennálló vitájával a Nemzetek Szövetsége foglalkozzon, illetve, hogy a Bíróságtól tanácsadó véleményt kérjenek, és semmilyen formában sem volt hajlandó közreműködni az eljárásban, mondván, belső joghatóságába tartozó kérdésről van szó.

Az ÁNB ebben az esetben azzal a problémával találta magát szemben, hogy megadhatja-e a kért tanácsadó véleményt, annak ellenére, hogy az egyik érintett állam, Szovjet-Oroszország nem tagja a Nemzetek Szövetségének, s tiltakozik a tanácsadó véleményezési eljárás ellen.

A Bíróság 1923. július 23-án kelt döntésében arra az álláspontra helyezkedett, hogy – miután a tanácsadó véleményezési kérelem két olyan állam közötti vitát érint, amelyek közül az egyik tagja a Nemzetek Szövetségének, a másik pedig nem, s ez utóbbi állam nem adta hozzájárulását az eljáráshoz –, így a tanácsadó véleményezési kérelemnek nem tehet eleget.⁹

Ebben a véleményében fogalmazta meg a Bíróság azt a későbbiekben sokat idézett mondatot, amelyet a nemzetközi bíróságok joghatósága elfogadásának önkéntessége tételéről szóló „kinyilatkoztatásként” tartanak számon. A nevezetes mondat így szól: „A nemzetközi jogban jól megszilárdult elv, hogy egyetlen állam sem kényszeríthető arra, hogy hozzájárulása nélkül valamely másik állammal fennálló vitáját közvetítés, választottbíráskodás, vagy bármiféle más békés rendezésnek vesse alá”.¹⁰ A konkrét esettel kapcsolatban rámutatott a Bíróság arra, hogy *nem absztrakt jogi kérdésben kértek véleményt, hanem az érintett államok közötti vitára vonatkozóan, így a feltett kérdésre adandó válasz lényegében a felek közötti vita eldöntését jelentené*. A Bíróság hangsúlyozta: „(...) bírói fórumként, még tanácsadó véleményezési ügyekben sem térhet el bírói tevékenységére vonatkozó alapvető szabályoktól”.¹¹

A kelet-karéliai ügyben az ÁNB igen messze ment a tanácsadó véleményezési és a peres eljárásokra vonatkozó szabályok közelítése terén. Noha – amint ezt Pratap hangsúlyozza – ekkor nem volt érvényben semmiféle olyan norma, amely előírná a Bíróság számára, hogy a tanácsadó véleményezési eljárásokra a peres ügyekre vonatkozó szabályokat alkalmazza.¹² Az ÁNB-nak ebben döntésében persze megmutatkozott az is, hogy mind az ÁNB, mind később utóda, a Nemzetközi Bíróság a saját joghatóságának kérdését mindig is nagy körültekintéssel kezelte.¹³

Az ÁNB joggyakorlatában más tanácsadó véleményezési ügyeknél is előfordult, hogy olyan állam volt érintett, amely nem volt tagja a Nemzetek Szövetségének, és nem szerepelt az Egyezségokmány mellékletében felsorolt államok között. Ilyen állam volt Törökország, amely három tanácsadó véleményezési ügyben is érdekelt volt, mégpedig a *görög–török lakosságcsere* (az 1923. január 30-án kelt lausanne-i békeszerződés 2. cikk 3. bekezdésének értelmezése), a *lausanne-i szerződés 3. cikke 2. bekezdésének értelmezése* (Törökország és Irak közötti határ; közimert névén: *moszuli*

⁹ A Bíróság véleményének részletes elemzését lásd KEITH, Kenneth James: *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*. Leiden, 1971. 89–97. o.

¹⁰ *Status of Eastern Carelia*. Advisory Opinion of 23 July 1923, PCIJ Series B. No.05. 27. o.

¹¹ Uo. 29. o.

¹² PRATAP: *The Advisory Jurisdiction of the International Court*. 155. o.

¹³ Vö. LAUTERPACHT, Sir Hersch: *The Development of International Law by the International Court*. London, 1958., Reprinted Edition. Cambridge, 1982. 107. o.

ügy), valamint *Az 1926. december 1-jei görög–török egyezmény (Záró Jegyzőkönyv IV. cikk) értelmezése* ügyekben.

Témánk szempontjából a török–iraki határra vonatkozó *moszuli* ügy különösen érdekes. Egyébként az ÁNB által tárgyalat tanácsadó véleményezési ügyek közül talán ez volt a legnagyobb jelentőségű, miután a török–iraki határral kapcsolatos vita tétje a Moszul környékén lévő gazdag olajmezők voltak. Az ügyben Törökország mellett Nagy-Britannia volt érintett állam, mint Irak felett gyámságot gyakorló hatalom.¹⁴ Törökország ellenezte a tanácsadó véleményezési eljárást, s az ÁNB-hoz intézett táviratában rámutatott arra, hogy a feltett kérdések „kifejezetten politikai jellegűek, így azok nem lehetnek jogi értelmezés tárgyai”.¹⁵

Az ÁNB 1925. november 21-én kelt döntésével megadta a kért véleményt. Ebben azonban nem foglalkozott azzal, hogy az eljáráshoz Törökország hozzájárult-e vagy sem; persze elképzelhető, hogy a *forum prorogatum* esetét látta fennforogni. A testület nyilván abból indult ki, hogy Törökország a Tanács eljárásához hozzájárult, és nagy mennyiségű iratot bocsátott a Bíróság rendelkezésére; mindemellett azonban tisztában kellett lennie azzal, hogy Törökország kifogásolja az eljárást, s az ügy szóbeli szakaszában nem is volt hajlandó részt venni.

Az ügyben az ÁNB leszögezte: kizárólag a Tanács által feltett kérdésekkel foglalkozik, s semmiképpen nem kívánja prejudikálni a Tanács napirendjén lévő ügy érdemi részét, éppen ezért véleménye nem értelmezhető úgy, hogy az megelőlegezné a probléma megoldását.¹⁶ A *moszuli* ügyben tehát az ÁNB eleget tett a tanácsadó véleményezési kérelemnek, miután nem a vita érdeméről kértek véleményt, hanem a Tanács döntésének jellege és a Tanácsban történő szavazás tekintetében.

A *moszuli* ügyben a Bíróság visszavett a *kelet-karéliai* ügyben mondottakból.¹⁷ A *kelet-karéliai* ügyben ugyanis az ÁNB kategorikusan kijelentette: egyetlen állam sem köteles vitáját hozzájárulása nélkül nemzetközi bírói döntésnek alávetni; a *moszuli*

¹⁴ Az első világháború után az antanthatalmak és Törökország között 1923. július 24-én létrejött lausanne-i békeszerződés 3. cikkének 2. bekezdése értelmében a török–iraki határt az érintett államoknak közvetlen tárgyalások útján kell rendezniük; amennyiben 9 hónapon belül nem jutnak megegyezésre, úgy a határ kérdése a Nemzetek Szövetségének Tanácsa elé terjesztendő. Miután a tárgyalások nem vezettek eredményre, az angol kormány a Tanácshoz fordult. Törökország és Nagy-Britannia között vita volt a Tanács által tehető intézkedések tekintetében, az angolok választottbíráskodást, a törökök „pártatlan kivizsgálást” vártak a Tanácstól. A török kormány szerint a Tanács csak közvetítőként járhat el, s a felek hozzájárulása nélkül semmiféle kötelező döntés nem születet. Ezek után 1925. szeptember 23-án a Tanács a Nemzetközi Bírósághoz fordult a következő kérdésekkel: a) a Tanácsnak a lausanne-i szerződés 3. cikkének 2. bekezdése alapján meghozandó döntése minek minősül: választottbíróági döntésnek, ajánlásnak vagy közvetítésnek; b) a Tanács határozatát egyhangú, vagy többségi döntéssel kell meghoznia; c) az érdekelt államok képviselői a szavazásban részt vehetnek-e.

¹⁵ A táviratot lásd Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne. Advisory Opinion of November 21st, 1925. PCIJ Series B. No.12. 8. o.

¹⁶ Uo. 18. o.

¹⁷ PRATAP: *The Advisory Jurisdiction of the International Court*. 156. o.

ügyben viszont arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kért véleményt megadhatja, miután a Bíróságnak feltett kérdés nem a vita érdemére vonatkozik.

Az ÁNB-nak a *kelet-karéliai* és a *moszuli* ügyben hozott döntései precedensértékű határozatok voltak, s a későbbiekben többször hivatkoztak az ÁNB-nek ezen ügyekben tett megállapításaira.

Részben e döntések következményeként, részben pedig amiatt, hogy az Egyesült Államok kilátásba helyezte, hajlandó lenne csatlakozni az ÁNB-hoz,¹⁸ került sor az Eljárási Szabályzat tanácsadó véleményekre vonatkozó szakaszainak a módosítására. Így 1927-ben a 71. cikket kiegészítették egy újabb bekezdéssel, amely szerint, ha a Bíróságnak feltett kérdés két vagy több állam között fennálló vitára vonatkozik, alkalmazni kell a Statútumnak az *ad hoc* bírók jelölésére vonatkozó 31. cikkét.¹⁹ Az új szabállyal egyértelműen közelítették a tanácsadó véleményezési eljárásokat a peres ügyekhez. Ezen túlmenően pedig „törvényesítették” azt, hogy kétféle tanácsadó véleményezési ügy lehetséges: elméleti kérdésekkel foglalkozók, illetve olyanok, amelyek államok közötti függő jogi kérdéseket érintenek.

Meg kell jegyezni, hogy a tanácsadó vélemények két csoportja közötti különbségtétel nem tekinthető újdonságnak. Annak idején ugyanis az ÁNB Statútumát kidolgozó Jogász Bizottság tárgyalásain is szó volt erről. A Jogász Bizottság eredetileg azt javasolta, hogy amennyiben a Bíróság olyan nemzetközi kérdésben nyilvánít tanácsadó véleményt, amely nincs összefüggésben valamely fennálló vitával, úgy a véleménnyel egy 3–5 tagú speciális bizottság foglalkozzon. Ha viszont a tanácsadó vélemény egy fennálló vita tárgyát képezi, akkor ugyanolyan szabályok szerint kell eljárni, mintha az ügyet döntés végett terjesztették volna a Bíróság elé. Vagyis elméleti kérdésekkel a Bíróság tagjaiból álló kamara foglalkozott volna, a „gyakorlatiakkal” pedig a Bíróság teljes ülése, s ilyen esetekben a peres eljárásokra vonatkozó szabályokat alkalmaznák, így sor kerülne *ad hoc* bírónak az eljárásban való részvételére, a felek előadhatnák érveiket stb.²⁰

¹⁸ Az Egyesült Államok mind a peres ügyek, mind pedig a tanácsadó vélemények vonatkozásában bármiféle kötelező joghatóság nagy ellenzője volt; ebből következően azt szerette volna elérni, hogy a peres és a tanácsadó véleményezési eljárások eljárásjogilag minél jobban közelítsenek egymáshoz. (Vö. COT, Jean-Pierre: Article 68. In ZIMMERMANN, Andreas – TOMUSCHAT, Christian – OELLERS-FRAHM, Karin: *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*. Oxford, 2006. 1455. o.) Az Egyesült Államok szenátusa csak 1926 elején döntött arról, hogy az ország csatlakozik a Statútum aláírására vonatkozó jegyzőkönyvhöz, a csatlakozást azonban feltételekhez kötötték. A feltételek egyike azokra a tanácsadó véleményezési ügyekre vonatkozott, amelyek az Egyesült Államokkal összefüggésben hozhatók, nevezetesen ezen ügyekkel az ÁNB csak az Egyesült Államok kifejezett hozzájárulásával foglalkozhatna. Ezzel kapcsolatban lásd HUDSON, Manley O.: *World Court Reports*. Vol. I.: 1922–1936. Washington, 1934. 102–105. o. és KEITH: *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*. 101–108. o.

¹⁹ A Statútumban csak 1929-ben, az okmány módosításakor jelentek meg a tanácsadó véleményekkel foglalkozó szakaszok, s ekkor az Eljárási Szabályzat 72–74. cikkeit – néhány apróbb módosítással – átemelték a Statútumba. ezek lettek a Statútum 65–67. cikkei. Lásd GUYOMAR: *Commentaire du Règlement de la Cour internationale de Justice*. 647. o.

²⁰ SCHWEBEL, Stephen M.: Was the capacity to request an advisory opinion wider in the Permanent Court of International Justice than it is in the International Court of Justice. *The British Year Book of International Law*, 62. (1991) 78. o.

III. Az államok hozzájárulásának kérdése 1945 után

A Nemzetközi Bíróság fennállása óta egészen 2021 első negyedének végéig, tehát háromnegyed évszázad alatt összesen 27 tanácsadó véleményt hozott; vagyis pontosan annyit, mint ahányat az ÁNB tényleges működésének nem egészen három évtizede alatt. A Nemzetközi Bíróság elé került tanácsadó véleményezési ügyek többsége bizonyos szempontból különbözik a két világháború közötti ilyen ügyektől. Az ÁNB által tárgyalt tanácsadó véleményezési ügyek legtöbbször két vagy több állam közötti konkrét vitával függött össze, és a Bíróság véleményét a vita rendezéséhez kérték segítségül. A második világháború után az ENSZ és a szakosított intézmények kiterjedt akcióinak köszönhetően jelentősen kibővült a tanácsadó véleményezés tárgyát képező ügyek köre, és túlmentek azon, amit 1945-ben San Franciscóban ezen eljárásokkal kapcsolatban eredetileg elképzeltek.²¹ Mindezekhez hozzátehetjük, számos esetben a nemzetközi politika szempontjából fontos kérdésekkel összefüggésben kérték ki a Bíróság véleményét, s ilyen ügyeknél még inkább fennáll annak a veszélye, hogy – ha van érintett állam – az a tanácsadó véleményezési eljáráshoz nem fog hozzájárulni.

A Nemzetközi Bíróság gyakorlatában *A bolgár, a magyar és a román békeszerződések értelmezése* volt az első olyan eset, amikor az érintett államok nem járultak hozzá az eljáráshoz.²² Ez a jogeset egyébként erősen emlékeztetett a *kelet-karéliei* ügyre, amennyiben itt is olyan államok voltak érintettek, amelyek nem voltak tagjai a világszervezetnek, illetve a Bíróság Statútumának, s itt is a békeszerződések értelmezéséről volt szó.

Az ügyben érintett három kelet-európai állam, Bulgária, Magyarország és Románia tiltakozott a tanácsadó véleményezési eljárás ellen, mondván, hogy a békeszerződések értelmezése belső joghatóságukba tartozik, ők maguk nem tagjai az ENSZ-nek, s hivatkoztak a *kelet-karéliei* ügyben az ÁNB által mondottakra.²³

²¹ Vö. ROSENNE: *The Law and Practice of the International Court*. 289. o.

²² A II. világháború után a Bulgáriával, Magyarországgal és Romániával megkötött békeszerződések értelmezésében a három állam köteles a joghatóságuk alá tartozó személyek számára biztosítani az emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat. 1948-ban az ENSZ Közgyűlésén több nyugati hatalom a három államot az emberi jogok megsértésével vádolta. Az így keletkezett vitát az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság a békeszerződésekben a viták rendezésére előírt eljárás szerint kívánta megoldani. A három állam tagadta a vita fennállását, mondván, országaikban nem sérülnek az emberi jogok, s nem voltak hajlandók a békeszerződésekben előírt vitarendezési bizottságokba képviselőiket kijelölni. A vitával az ENSZ Közgyűlés következő ülésszakán is foglalkoztak, s 1949. október 22-én kelt határozatában a Közgyűlés úgy döntött, hogy a Nemzetközi Bíróságtól tanácsadó véleményt kér. A Bírósághoz intézett kérdések arra vonatkoztak, hogy fennforognak-e a békeszerződések szerinti viták, a három állam köteles-e a vitarendezési bizottságokba képviselőiket kijelölni, s ha záros határidőn belül ezt nem teszik meg, jogosult-e az ENSZ főtitkára a bizottságok harmadik tagját kijelölni.

²³ Az üggyel kapcsolatban lásd KEITH: *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the International Court of Justice*. 111–124. o.

A Nemzetközi Bíróság ezt az érvet nem fogadta el, s 1950. március 30-án kelt tanácsadó véleményében kifejtette: a kért véleményt meg kell adnia, miután a Bíróság álláspontját nem a vita érdemét eldöntő kérdésben kérték, hanem kizárólag arról, hogy a békeszerződésekben előírt vitarendezési eljárások bizonyos vitákra alkalmazhatók-e; maguknak a vitáknak a rendezése pedig azokra a bizottságokra tartozik, amelyekről a békeszerződések rendelkeznek.²⁴ Vagyis, a Bíróság – ha maga nem is utalt erre – valójában az ÁNB-nak a *moszuli* ügyben kifejezésre jutott álláspontját követte.

A Bíróság azonban tovább is ment az ÁNB által mondottakon, amikor rámutatott arra, hogy peres ügyekben a feleknek az eljáráshoz való hozzájárulása képezi a Bíróság joghatóságának alapját, tanácsadó véleményezési eljárásokban azonban más a helyzet, még olyan esetekben is, amikor a vélemény két állam közötti függő jogi kérdésre vonatkozik.²⁵ Ez a megállapítás kétségtelen ellentmond a *kelet-karéliai* ügyben kifejtetteknek, miután annak idején az ÁNB leszögezte: hozzájárulása nélkül egyetlen állam sem köteles vitáját bámféle bírói fórum elé bocsátani. Talán a fentebb leírtak ellensúlyozására hangsúlyozta a testület, „...válasza csak tanácsadó jellegű, s mint ilyen nem bír kötelező erővel. Ebből pedig az következik, hogy *egyetlen állam* – akár tagja az ENSZ-nek, akár nem – nem akadályozhatja meg a tanácsadó vélemény megadását, ha az ENSZ azt a saját akciójának tisztázása szempontjából szükségesnek tartja [kiemelés a szerzőtől].”²⁶ A békeszerződések értelmezésének ügyében a Bíróság hivatkozott még a Statútum 68. cikke által biztosított széles mérlegelési jogkörére, nevezetesen arra, hogy tanácsadó véleményezési ügyekben a peres eljárásokra vonatkozó szabályokat csak abban a mértékben kell alkalmaznia, amennyire azokat alkalmazhatónak találja, és a Statútum feljogosítja a Bíróságot annak eldöntésére, vajon az adott eset körülményei nem olyanok-e, hogy azok alapján megtagadhatja a feltett kérdések megválaszolását.²⁷

A Nemzetközi Bíróság a békeszerződések értelmezésének ügyében egyfelől a tanácsadó véleményezési eljárások és a peres eljárások közötti különbségekre, másfelől pedig a Statútum alapján fennálló széles mérlegelési lehetőségére hivatkozva jutott arra a következtetésre, hogy a hozzá intézett tanácsadó véleményezési kérelemnek eleget kell tennie, tekintet nélkül arra, hogy az érintett államok az eljáráshoz hozzájárultak-e vagy sem. Ebben az ügyben tehát a Bíróság túlmént elődje által mondottakon, s *szűkítette annak lehetőségét, hogy az érintett állam hozzájárulásának hiánya a tanácsadó véleményezési eljárás akadályát képezze.*

²⁴ *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*. Advisory Opinion of 30 March 1950. ICJ Reports, 1950. 71–72. o.

²⁵ Uo. 71. o.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo. 72. o.

A későbbiekben is előfordult, hogy a tanácsadó véleményezési ügy által érintett állam vagy államok ellenezték az eljárást és ahhoz nem adták hozzájárulásukat. Erre példaként említhető *Nyugat-Szahara, Az ENSZ kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmény VI. cikke 22. szakaszának alkalmazhatósága, A megszállt palesztin területeken épített fal jogi következményei*,²⁸ s végül a legutóbbi időben *A Chagos-szigetcsoporthoz Mauritiusról 1965-ben történt elcsatolása jogi következményeinek* ügye. Ezen jogesetek közül a továbbiakban – aktualitására tekintettel – a Chagos-szigetcsoporthoz ügyére térünk ki.

A Mauritiushoz tartozó Chagos-szigetcsoporthoz vonatkozó tanácsadó vélemény mögött első látásra tipikusan két állam, a hajdani gyarmattartó, az Egyesült Királyság és a volt gyarmati terület, Mauritius közötti konfliktus húzódott meg,²⁹ a vita azonban már korábban is szélesebb nemzetközi dimenziót kapott, annak következtében, hogy egyfelől az összefüggött Mauritius dekolonizációjával, másfelől pedig, hogy a kérdéssel az ENSZ Közgyűlése és az Afrikai Egységszervezet is foglalkozott.

Az ENSZ Közgyűlése 2017. június 22-én kelt határozatával tanácsadó véleményért fordult a Nemzetközi Bírósághoz a Mauritiusról 1965-ben elcsatolt Chagos-szigetcsoporthoz ügyében, s a következő kérdéseket intézte Bírósághoz: *a)* jogszerűen ment-e végbe Mauritius dekolonizációja függetlenségének 1968-ban történt elnyerésekor, azt követően, hogy a Chagos-szigetcsoporthoz leválasztották Mauritiusról; *b)* mik a nemzetközi jogi következményei annak, hogy a Chagos-szigetcsoporthoz továbbra is Nagy-Britannia igazgatása alatt áll, beleértve azt, hogy Mauritius nem tudja végrehajtani állampolgárainak a Chagos-szigetcsoporthoz való visszatelepítését.

²⁸ Ezen ügyekkel kapcsolatban lásd ALJAGHOUB, Mahasen M.: *The Advisory Function of the International Court of Justice 1946–2005*. Berlin – Heidelberg – New York, 2006. 97–112. o.

²⁹ Az 1960-as évek közepén az angol kormány tárgyalásokat kezdett az akkor még gyarmati területnek minősülő Mauritius vezetőivel a Chagos-szigetcsoporthoz Mauritiusról való leválasztásáról; ugyanis a szigetcsoporthoz katonai támaszpontot akartak létesíteni. A megbeszélések eredményeképpen 1965. szeptember 25-én a felek között megállapodás jött létre, s Mauritius akkori vezetői hozzájárultak – a szigetcsoporthoz tartozó Diego Garcia szigetén való katonai támaszpont létesítése céljából – a szigetcsoporthoz Mauritiusról való leválasztásának elvéhez, annak tudatában, hogy a szigetcsoporthoz majd valamikor visszakerül Mauritiushoz. Röviddel ezután, 1965. november 8-án az Egyesült Királyság létrehozta a Brit Indiai-óceániai Terület nevű gyarmatát a Chagos szigetcsoporthoz és a Seychelles-szigetektől elcsatolt három szigetből. Pár héttel később, 1966. december 30-án a Egyesült Államok és az Egyesült Királyság között egyezmény jött létre a Chagos-szigetcsoporthoz tartozó Diego Garcian amerikai katonai támaszpont létesítéséről; ezt az egyezményt 50 év után, 2017-ben újabb 20 évre meghosszabbították. Az 1960-as évektől folyamatos volt a Chagos-szigeteken élő lakosság elűldözése, illetve az onnan elköltözötteknek nem engedték meg, hogy visszatérjenek a szigetekre; Diego Garcia lakosságát pedig 1971 júliusa és szeptembere között erőszakkal űzték el. Az 1970-es évektől Mauritius és az Egyesült Királyság egyezkedett a volt szigetek lakosságának letelepítéséről és bizonyos kártérítésekről, ezzel azonban a volt szigetek problémáit nem oldották meg. Az ügyvel nemzetközi fórumok is foglalkoztak, s 1980-tól Mauritius erőfeszítéseket tett a szigetek feletti szuverenitásának visszaszerzésére.

Miután Nagy-Britannia már korábban sem volt hajlandó a Mauritius-szal fennálló vitáját a Nemzetközi Bíróság elé terjeszteni,³⁰ így a tanácsadó véleményezési eljárást is ellenezte, s ennek következtében az ügyben felmerült az érintett államnak az eljáráshoz való hozzájárulásának kérdése. A Bírósághoz benyújtott írásbeli nyilatkozataikban több állam, mindenekelőtt Nagy-Britannia, de más államok is, így Franciaország és Izrael azzal érveltek, hogy a tanácsadó véleményezési ügyben lényegében Nagy-Britannia és Mauritius közötti vitáról van szó, s a Bíróságnak – széles diszkrecionális jogkörénél fogva – vissza kell utasítania a Közgyűlés által hozzá intézett kérdések megválaszolását.

A Nemzetközi Bíróság 2019. február 19-én kelt véleményében felsorakoztatta közel 100 év joggyakorlatából mindazon megállapításokat, amelyek tanácsadó véleményezési ügyekben az érintett állam hozzájárulásának kérdésével foglalkoztak. A testület hangsúlyozta, hogy az előtte szereplő ügy nem két állam közötti területi szuverenitással kapcsolatos vita; a Közgyűlés megkeresése szélesebb kontextusba helyezve Mauritius dekolonizációjára vonatkozik; s a dekolonizációs kérdéseket a Közgyűlés mindig is kiemelten kezelte.³¹ A Bírósághoz intézett kérés célja az volt, hogy a Közgyűlés segítséget és útmutatást kapjon Mauritius dekolonizációjával kapcsolatos feladatai ellátásához. Mindezek következtében a tanácsadó vélemény megadása nem jelenti azt, hogy megkerülnék azt az elvet, hogy az államok hozzájárulása nélkül vitájuk nem terjeszthető nemzetközi bírói fórum elé.³² A hozzá intézett kérdésekre válaszolva a Bíróság kimondta, hogy „Mauritius dekolonizációja, amikor az ország elnyerte függetlenségét, nem jogszerűen történt” és az „Egyesült Királyság, amilyen hamar csak lehet, köteles véget vetni a Chagos-szigetcsoporthoz általa való igazgatásának”.³³

Ez a jogeset jól mutatja azt, hogy – függetlenül az ügy háttérében meghúzódó konfliktustól – az a kérdés, hogy valamely tanácsadó véleményezési ügy tárgya két állam közötti jogvitának minősül-e vagy sem, nagymértékben attól függ, hogy

³⁰ Mauritius már 2001-ben javasolta az ügynek a Nemzetközi Bíróság elé terjesztését. Egyoldalú keresettel nem fordulhatott a Bírósághoz az 1969-ben kelt angol alávetési nyilatkozatban szereplő, a nemzetközi állammal való vitákat kizáró fenntartás miatt. Egyébként 2004-ben az Egyesült Királyság ezt a fenntartást kiegészítette a volt nemzetközösségi államok kizárására vonatkozó klauzulával. (Ezzel kapcsolatban lásd LÁMM Vanda: *A Nemzetközi Bíróság kötelező joghatósági rendszere*. Budapest, 2005. 169–170. o.). 2011-ben Mauritius azzal próbálkozott, hogy a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény 22. cikke alapján tárgyalásokat kezdjen Nagy-Britanniával, abban reménykedve, hogy majd ezen egyezmény alapján fordulhat a Nemzetközi Bírósághoz. Az Egyesült Királyság azonban ezt az indítványt is elutasította, mondván, hogy nem áll fenn az egyezmény 22. cikke szerinti vita. 2010-ben Mauritius kezdeményezésére az ENSZ Tengerjogi Egyezményének VII. melléklete alapján az Állandó Választottbíróóság tagjaiból alakult választottbíróóság foglalkozott a Mauritius és az Egyesült Királyság közötti védett tengeri övezetekkel kapcsolatos vitával.

³¹ *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion of 25 February 2017. ICJ Reports, 2017, 118.

³² Uo.

³³ A tanácsadó vélemény érdemi részeit a Bíróság 13:1 arányban szavazta meg; a döntéshez ellenvéleményt csak Donoghue bíró csatolt.

a véleményt kérő szervezet a Bíróságtól az ügy mely vonatkozásaival kapcsolatban kér állásfoglalást. A Chagos-szigetcsoporttal kapcsolatos ügyben az érintett állam hozzájárulásának kérdése azért is központi kérdés volt, mert a Mauritius és az Egyesült Királyság közötti vita a brit kormány ellenállása miatt peres ügyként nem kerülhetett a Nemzetközi Bíróság elé, tanácsadó véleményezési eljárás keretében azonban a konfliktussal mégiscsak foglalkozott a Bíróság. Igaz, teljesen más megközelítésben, s ezért is járt el helyesen, hogy nem utasította vissza a tanácsadó vélemény megadását. Ettől függetlenül azonban a jogesettel kapcsolatban felvetődik a peres és a tanácsadó véleményezési eljárások közötti összefüggések kérdése, abból a szempontból, hogy ha nem sikerül egy vitát peres ügyként a Bíróság elé terjeszteni, akkor lehetséges-e, hogy azzal a Bíróság tanácsadó véleményezési eljárás keretében foglalkozzon.³⁴

A Mauritiushoz tartozó Chagos-szigetekre vonatkozó tanácsadó véleményt nagy érdeklődés kísérte, amit az is bizonyít, hogy a Bírósághoz 31 ENSZ tagállam és az Afrikai Unió nyújtott be írásbeli nyilatkozatot, s ezekre 10 állam, valamint az Afrikai Unió tett írásbeli észrevételt; a szóbeli eljárásban pedig 21 állam és az Afrikai Unió vett részt. Ez az érdeklődés elsősorban annak szólt, hogy még napjainkban is kísért a gyarmati múlt, és a dekolonizációs folyamat nem tekinthető lezártnak,³⁵ de persze annak is, hogy a Chagos-szigetcsoport stratégiaiul rendkívül fontos térség, s a szigetcsoporthoz tartozó Diego Garcia szigete – amely igazából a vita tárgya volt – amerikai kézben van, s itt található a térség legnagyobb amerikai katonai támaszpontja.

IV. Konklúziók

Az ÁNB működésének kezdetén a tanácsadó véleményezési eljárások jószerével alig voltak szabályozva, s maga a Bíróság alakította ki ezen eljárások normáit, mintául véve a peres ügyekre vonatkozó előírásokat. Ez annál is inkább így történt, mert egy új, a nemzetközi jogban korábban nem ismert eljárásról volt szó, amelyet az államok vitáik békés rendezését elősegítő újabb eszköznek tekintettek, és – noha a tanácsadó véleményezési eljárásokban meghozott döntések nem bírtak kötelező erővel – törekedtek arra, hogy a peres és a tanácsadó véleményezési eljárásokat közelítsék egymáshoz. Ez tükröződött a két világháború között az Eljárási Szabályok módosításaiban is.

Az ÁNB a *kelet-karéliai* ügyben megerősítette azt a nemzetközi jogi szabályt, hogy hozzájárulása nélkül egyetlen állam sem köteles vitáját döntés végett valamely nemzetközi bírói fórum elé bocsátani. A tanácsadó véleményezési ügyekre vetítve ez

³⁴ A tanácsadó véleményezési ügy ezen vonatkozására Németország hívta fel a figyelmet a Bírósághoz beterjesztett írásbeli nyilatkozatában.

³⁵ Nem véletlen, hogy a tanácsadó véleményhez csatolt egyéni véleményekben és nyilatkozatokban (összesen 11-et nyújtottak be) a Bíróság tagjainak többsége az önrendelkezési joggal foglalkozott.

azt jelentette, hogy az ügy által érintett államok egyetértése nélkül nem kerülhet sor tanácsadó véleményezési eljárásra, amennyiben a tanácsadó véleményezési kérelem tárgya két állam között fennálló vita.

A későbbekben mind az ÁNB, mind pedig a Nemzetközi Bíróság a fentebb említett szabályt pontosította, s a két bíróság joggyakorlata által meghatározásra kerültek azok az esetek és körülmények, amelyek fennállása esetén – noha a Bírósághoz intézett tanácsadó vélemény iránti kérelem háttérében két vagy több állam közötti vita húzódott meg – az ügy által érintett államok hozzájárulásától függetlenül, sor kerülhetett a kért tanácsadó vélemény megadására. Ilyenként említhető az, ha a véleményt nem a vita érdekével kapcsolatban kéri, ha a véleménykérés tárgya a véleményt előterjesztő nemzetközi szervezet számára fontos jogi kérdés, vagy pedig, ha az a véleményt kérő szervezet eljárására, döntéshozatalára stb. vonatkozik. A kért vélemény megadásának minden esetben az szab határt, hogy a véleménnyel az ügy háttérében meghúzódó államok közötti vita nem dönthető el, illetve a döntés ne prejudikálja a vita kimenetelét.

Mindkét bíróság a saját joghatóságának megállapításánál nagy gondossággal járt el. A Nemzetközi Bíróság – széles mérlegelési jogkörénél fogva – azt is vizsgálta, hogy nincs-e valami olyan ok, amiért a tanácsadó vélemény megadását vissza kellene utasítania. Ugyanakkor azonban a feltett kérdéseket igyekezett úgy értelmezni, hogy a véleményt megadhatta, és ezzel segítse a véleményt kérő szervezetet feladatainak ellátásában. Talán ennek is tudható be, hogy közel száz év alatt csak egyetlen olyan eset volt, amikor az érintett állam hozzájárulásának hiánya miatt a tanácsadó vélemény megadására nem került sor.

LATTMANN Tamás*

„Kiber-kombattáns” – a harcos jogállás új formája a kiberhadviselésben?

I. Bevezetés

A hadviselés elmúlt évtizedekben megjelent és elterjedt új módszerei, így például az aszimmetrikus hadviselési helyzetek vagy a terrorizmussal szembeni katonai erővel való fellépés új és új problémákat helyeznek a figyelem fókuszába. Nincs ez másképp napjaink egyik aktuális kérdésével, a kiberhadviseléssel sem, ami a címben szereplő kérdést nem is minőségi, hanem csupán „technikai” vagy módszertani újdonságként veti fel.

A minden ilyen hadviselési esetben felmerülő kérdés, hogy mit tud kezdeni a nemzetközi jog azzal a helyzettel, amikor (akár szándékoltnak és módszeresen) olyan személyek válnak az ellenségeskedések aktív résztvevőivé, akik arra a hadviselés joga alapján nem bírnak felhatalmazással, ám ezt ők vagy saját döntésükkel, vagy az állam belső jogi parancsára figyelmen kívül hagyják. Ahogy azt egy korábbi tanulmányban már jeleztem, ennek a fajta részvételnek a problémája hatványozottan jelentkezhet az informatikai támadások esetében, a cselekményekkel kapcsolatos kisebb veszélyérzet, valamint a tevékenység viszonylagosan egyszerű természete okán.¹ Felmerül a kérdés, hogy a genfi egyezmények² és a gyakorlat által kialakított kettős felosztást lehet-e ana-

* LATTMANN Tamás egyetemi docens, a University of New York in Prague és a Tomori Pál Főiskola oktatója.

¹ Ennek bővebb kifejtéséhez lásd LATTMANN Tamás: A nemzetközi jog lehetséges szerepe az informatikai hadviselés területén. In CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 85. évfordulójára – A ius in bello fejlődése és mai problémái*. Pécs, 2013. 209–220. o.

² *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*. Geneva, 12 August 1949. UNTS vol. 75. Megerősítette az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről, közzétette azt: 2000/17. sz. nemzetközi szerződés a külügyminisztertől; *Convention (II) for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea*. Geneva, 12 August 1949. UNTS vol. 75. Megerősítette az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről, közzétette azt: 2000/18. sz. nemzetközi szerződés a külügyminisztertől; *Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War*. Geneva, 12 August 1949. UNTS vol. 75. Megerősítette az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről, közzétette azt: 2000/19. sz. nemzetközi szerződés a külügyminisztertől; *Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*. Geneva, 12 August 1949. UNTS vol. 75. Megerősítette az 1954. évi 32. törvényerejű rendelet

lóg módon alkalmazni az informatikai támadások tekintetében. Ennek több oka is van, hiszen ez az elméletinek tűnő probléma komoly gyakorlati jelentőségűvé is válhat. Annak eldöntése ugyanis, hogy valakinek joga van-e aktívan részt venni egy informatikai támadásban, alapvető feltétele annak, hogy megállapíthassuk a vele szemben alkalmazható ellenintézkedések lehetséges körét. Ez nem csupán az esetleges büntetőjogi következmények alkalmazásának lehetőségét, hanem a vele szemben alkalmazható, akár kinetikus fegyverekkel való támadások lehetséges körének meghatározását is jelenti. Nem vitás, hogy a látszólag békés „civil”, aki otthonában, a számítógépe előtt ül, tud akár a fegyverekkel okozható kárnál is nagyobb mértékűt okozni, de vajon lehetséges-e olyan helyzet, hogy emiatt ne kelljen büntetőjogi felelősségre vonással számolnia? Vagy ami rosszabb, adott esetben azt, hogy bombatámadás éri a házat, ahol lakik, a másik fél azzal fogja indokolni, hogy számítógépes tevékenysége legitim célponttá tette őt?

A nemzetközi humanitárius jog szerződesei a személyek helyzetét bizonyos mértékig próbálják a kombattáns-civil státusz elhatárolásával szabályozni, aminek szokásjogi alapjai is többé-kevésbé tisztázottak,³ mindennek ellenére a kérdés gyakorlatban felmerülő problémáit a szakirodalmi szerzők a mai napig szívesen kutatják. A kérdés gyakorlati jelentőségét az adja, hogy a hadviselés joga a kombattáns státusz felállításával jogi védettséget biztosít az ellenséges fél számára ártalmas cselekmények végrehajtójának, amennyiben azokat a cselekményeket a hadijogi szabályokkal összhangban hajtotta végre.

A jelen tanulmányban először azt vizsgáljuk, hogy a létező kombattánsi alakzatokat, illetve azok szabályait lehet-e analóg módon a kiberhadviselésre, vagy legalább egy-egy informatikai támadás tekintetében alkalmazni, azaz lehetséges-e a kombattáns státusz egyszerű „kiberesítése” egy, az államok között fennálló nemzetközi konfliktus esetében. A tanulmány utolsó részében egy teljesen önálló „kiber-kombattáns” státusz meghatározásának lehetőségét vesszük górcső alá.

II. A kombattáns státusz és annak tartalma

Az egyén egy fegyveres konfliktusban a nemzetközi humanitárius jog rendszere szerinti státusza szerint kap különböző jellegű és mértékű jogi védelmet.

a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről, közzétette azt: 2000/16. sz. nemzetközi szerződés a külügyminisztertől (továbbiakban: I., II., III. vagy IV. genfi egyezmény).

³ HENCKAERTS, Jean-Marie – DOSWALD-BECK, Louise: *Customary International Humanitarian Law. Volume I. Rules.* Cambridge, 2005.; HENCKAERTS, Jean-Marie – DOSWALD-BECK, Louise (eds): *Customary International Humanitarian Law. Volume II. Practice.* Cambridge, 2005.

1. A „kombattáns” kifejezés jelentésváltozása – a kategória tevékenység- és státusz-alapú megközelítése

A „kombattáns” státusz fejlődése szempontjából történelmileg cezúra húzható annak alapján, hogy azt tevékenység- vagy státusz-alapúként fogadjuk el, ami magának a kifejezésnek a változó jelentéstartalmában is tetten érhető. Az 1907-es hágai hadviselési szabályzatok⁴ a „kombattáns” kifejezéssel még a harcokban aktívan részt vevő személyre utaltak anélkül, hogy a harcba bocsátkozásával kapcsolatban jogi állásfoglalást tettek volna (tevékenység-alapú kifejezésként). A harcokban legitim módon részt vevő harcosra a „hadviselő”, azaz „belligerent” kifejezéssel utaltak, ezen belül azok a hadviselőket minősíti kombattánsnak, akik ténylegesen a harci tevékenységek részesei, az egyéb hadviselőkre a „non-combatant” kifejezést alkalmazzák – azzal, hogy mind a két kategóriába tartozó személyek jogosultak a hadifogoly státuszra.⁵

Egészen más jelenik meg az 1977-es I. Kiegészítő jegyzőkönyvben,⁶ amely a „kombattáns” kifejezést már jogi státuszként jeleníti meg,⁷ azaz azt a jogi státuszt érti alatta, ami megengedi az adott személynek az ellenségeskedésekben való részvételt (státusz-alapú kifejezés).

Fontos rögzíteni, hogy a jelen tanulmányban a „kombattáns” jogállást végig státusz-, nem pedig tevékenység-alapú kategóriaként használom.

2. Kötelezettség- és szándék-alapú kombattáns státusz

Az egyének konfliktusokban való részvételét korábban már kifejtett véleményem szerint⁸ két nagyobb ok-csoportra oszthatjuk attól függően, hogy mi a konkrét oka az adott személy az ellenségeskedésekben való tényleges részvételének. Ennek alapján beszélhetünk kötelezettség-, illetve szándék-alapú részvételről.

⁴ *Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 29 July 1899; *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 18 October 1907.

⁵ Uo. 3. cikk.

⁶ *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I)*. Geneva, 8 June 1977. UNTS vol. 1125. (továbbiakban: I. Kiegészítő jegyzőkönyv). Megerősítette és magyar nyelven kihirdette az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

⁷ I. Kiegészítő jegyzőkönyv. 43. cikk, 2. bekezdés. A jegyzőkönyv reformjairól a későbbiekben bővebben lesz szó.

⁸ Ennek bővebb kifejtéséhez lásd LATTMANN Tamás: *Az egyén helyzete napjaink fegyveres konfliktusaiban – különös tekintettel a fegyveres erő terrorizmussal szembeni alkalmazására*. PhD-disszertáció. Budapest, 2013. IV. fejezet.

Az első esetben az egyén valamiféle állami, vagy azzal egyenértékűnek tekinthető kötelező erő vagy kényszer hatására hozza meg a részvételre irányuló döntést, utóbbi esetben pedig valamilyen saját megfontolása alapján tesz így. A kényszer, így például az állam által meghatározott kötelezettség alapján az ellenségeskedésekbe bocsátkozó egyének tekintetében a nemzetközi humanitárius jog általában a kombattáns státusz biztosításával kizárja azok személyes felelősségét, még akkor is, ha a kényszer maga valamilyen oknál fogva jogellenesnek is tekinthető. Ennek eredményeképpen a kényszer hatására részvételt vállaló egyén a nemzetközi humanitárius jog alapján kombattánsként nem vonható felelősségre az ellenségeskedésekben való részvételért. Tipikusan ebbe a körbe tartoznak az államok fegyveres erejének tagjai.

A szándék-alapon, azaz saját döntésükkel a konfliktusban aktív részvételt vállaló egyének tekintetében ugyanakkor már nem ennyire támogató a humanitárius jog rendszere: amennyiben nincs valódi kényszer, sőt, a részvételről szóló döntésben a személyes nyereség iránti vágy a döntő, a kombattáns státusz további feltételekhez kötötté, vagy akár teljes mértékben kizárttá is válhat.

Így például egy spontán népfelkelés résztvevője csak akkor nyeri el a kombattáns státuszt, ha a részvételt a megszállás előtt megkezd, a katonai magánvállalkozó pedig akkor, ha a genfi egyezmény által előírt módon igazolni tudja az összeütköző állami félhez kötődését és státuszát. A zsoldosok esetében pedig teljes mértékben kizárt a kombattáns státusz. Ezeket a szempontokat figyelembe kell vennünk egy kiberhadviselési helyzet esetében is.

3. Kombattáns-civil kettős felosztás

A kombattáns státusz meghatározása a nemzetközi humanitárius jogi rendszerben olyan, stabil és egyszerű, ugyanakkor flexibilis kategorizálásra ad lehetőséget, amely két kategóriával dolgozva, számításba veszi a támadó cselekmények (és ebből következően a támadhatóság) sokszor változó kritériumait is. A kombattáns-civil felosztás során a kombattáns kategória tartalmát a hatályban lévő jogi előírások, így elsődlegesen az 1949-ben elfogadott harmadik genfi egyezmény, illetve az azt 1977-ben részben módosító első Kiegészítő jegyzőkönyv részletesen meghatározzák. A „civil” kategóriába pedig mindazon a személyek tartoznak, akik egyik kombattáns-kategóriába sem, egyfajta maradék-elv alapján.

A kombattáns (a bevett magyar terminológia szerint „harcos”) kategória lényege tehát a részvételi jogosultság a tényleges ellenségeskedésekben; tehát a másik félre káros cselekményeket hajthat végre. A státusz eredője az a tény, hogy az államok polgárai a szuverén közhatalmának alárendeltjeiként kötelesek annak védelmében részt venni. Ebből következik, hogy a nemzetközi jog szerepe inkább harmonizáló, semmint előíró vagy korlátozó; feladata, hogy a szuverén államok által meghozott belső

jogi döntéseket az egymással szembeni gyakorlat során azonosként ismertesse el, azaz az egyik állam polgárainak kombattáns minőségét a másik állam ne vitathassa, velük szemben legyen köteles a nemzetközi jog által előírt védő normák alkalmazására, még akkor is, ha az államok belső jogrendje számos módszert alakított ki ennek meghatározására, ami a különböző kombattáns-alakzatok formájában jelenik meg.

Ebből a státuszból két következmény fakad. Egyrészt az ellenségeskedésekben való közvetlen részvétel jogából és tényéből fakadó tényszerű következmény, azaz a támadhatóság. Ez a kiber-műveletek esetében a másik fél általi ellenintézkedések, ellentámadások lehetséges körének meghatározásával kapcsolatban válik érdekes kérdéssé. A másik lényeges következmény pedig az e körbe tartozó személyek a hadviselés szabályainak megfelelő cselekményekért való büntethetlensége. Ezek a személyek elfogásuk esetén hadifogoly-státuszra jogosultak, fogva tartásuk (azaz személyi szabadságuk korlátozása) pedig csupán a konfliktus fennállásának időtartamáig, pontosabban az ellenségeskedések fennállásáig lehetséges, ami nem is feltétlenül esik egybe az érintett államok közötti „háború” időtartamával. A kiber-műveletekkel kapcsolatban azonban mindezek a fogalmak, kifejezések újra-értelmezendők.

III. „Kiber-kombattáns” státusz lehetősége az egyes kombattáns alakzatokon

1. Az állami fegyveres erők személyzete

A nemzetközi konfliktusokban részt vevő államok elsősorban szervezett fegyveres erejük alkalmazásával tevékenykednek, így természetes, hogy ezek személyzete a kombattáns kategóriába tartozik. Ugyanakkor ezt kérdést nem a nemzetközi jog szabályozza, az államok fegyveres erőiket sokféleképpen szervezhetik. Így a genfi egyezmények is általánosságban fogalmazzák meg ezt az alapvetőnek tekinthető alakzatot: „valamely összeütköző Fél fegyveres erejének, valamint az ezen fegyveres erők részét alkotó néphadnak (milícia) és önkéntes csapattesteknek tagjai”.⁹

Az egyezmények szövege az állami fegyveres erők két nagyobb altípusát azonosítja, így a tényleges fegyveres erő tagjait (katonák), valamint az azzal azonos szervezeti rendszerbe tartozó félkatonai vagy önkéntes alakulatok tagjait. Irreleváns, hogy oda tartozásuk kényszer-, vagy önkéntes alapú, a lényeg, hogy állami alávetettségén alapul. Fontos hangsúlyozni, hogy e kombattáns alakzat esetén az egyezmények

⁹ I. genfi egyezmény. 13. cikk, 1. bekezdés; II. genfi egyezmény. 13. cikk, 1. bekezdés; III. genfi egyezmény. 4. cikk, A) 1. bekezdés.

kifejezetten szükségtelennek látják bármilyen, a többi alakzatnál előírt egyéb feltételek („ún. kombattánsi kritériumok”) megjelenítését.

E kategóriát minden további nélkül tudjuk „kiber-kombattánssá” konvertálni, egy egyszerű tény rögzítésével: az állami fegyveres erők személyzetének tagjai *per definitionem* kombattánsnak minősülnek, függetlenül attól, hogy informatikai vagy bármilyen más támadásban vesznek részt egy, az államok között fennálló fegyveres konfliktus során. E kombattáns jogállást számukra a nemzetközi humanitárius jog a tevékenységüktől függetlenül biztosítja a fegyveres erőkhöz tartozás ténye okán. Ebből következően az ellenük irányított támadás is főszabály szerint jogszerű lehet.

2. Kombattáns státusz az állami fegyveres erő szervezetén kívül – a „kiber-népfelkelés” és annak spontán változatának lehetősége

Egy fennálló fegyveres konfliktus a történelem során mindig azt követelte meg az abban részes államoktól, hogy a hadba állítható személyi állományt a lehetőségeikhez képest duzzasszák, ám gyakran ezt nem mindig lehetett a katonai szervezetrendszer keretein belül megvalósítani. Több oka is van ennek, így például a fegyveres erők felszerelése, kiképzése költséges és időigényes folyamat, miközben bizonyos feladatok ellátására „alacsonyabb értékű” erők is elegendőek lehetnek. Még az is előfordulhat, hogy az ellenségeskedések helyszíneit jobban ismerő helyi lakosság ellenségeskedésekbe való bevonása annak ellenére indokolt lehet, hogy a hadviselés szabályai általánosságban tiltják a civilek, azaz a konfliktusban ténylegesen részt nem vevő személyek katonai célú alkalmazását,¹⁰ de ez nem zárja ki, hogy az állam a saját lakosságát közhatalmi eszközeivel mozgósítsa. Ezt a helyzetet a nemzetközi humanitárius jog előírásai oly módon kezelik, hogy a konfliktusba ily módon bevont civilek számára biztosítja a kombattáns státuszt. Ennek indoka, hogy az állami közhatalom parancsának engedelmeskedve harcba bocsátkozó egyént e cselekménye miatt a másik oldal részéről semmilyen jogi retorzió ne érhesse – feltéve, hogy cselekményei a hadviselés szabályaival összhangban állnak.

Ennek érdekében a nemzetközi humanitárius jogi előírások lehetővé teszik a katonai szervezetrendszeren kívül álló egyének számára is, hogy kombattáns státuszba kerüljenek, azaz ellenségeskedésekbe bocsátkozásuk jogszerűnek minősüljön. Ugyanakkor ebben a helyzetben már hozzáadott feltételként jelennek meg az ún. „kombattánsi kritériumok”, amelyeknek meg kell felelniük az ilyen egyéneknek. Ezek célja, hogy a katonai szervezetekhez hasonló rendszereket alakítsanak ki az államok szűk értelemben vett tényleges katonai struktúráján kívül is, ami azért szükséges, hogy

¹⁰ Így például a civil lakosság nem használható fel arra, hogy hadműveleteket segítsen elő. Lásd például I. Jegyzőkönyv. 51. cikk, 7. bekezdés.

a hadviselés szabályainak betartása biztosítható legyen, például a számonkérhetőség, a felelősség rögzítésével.

Érdekes vizsgálati kérdést jelent, hogy e kritériumokat valamilyen módon tudjuk-e alkalmazni informatikai támadások esetében.

Az első ilyen eset, a magyar történelmi-jogi terminológia által „népfelkelés” néven ismert, általában sajnos félreértelmezett, tévesen a forradalom szinonimájaként használt kifejezéssel leírt jogintézmény.¹¹ Ennek lényege, hogy az állam közhatalmi parancsával az ellenségeskedésekbe civil személyeket von be, anélkül hogy őket a katonai szervezetrendszerbe sorolná. A genfi egyezmények ezt az alábbi módon határozzák meg:

Az egyéb néphadnak (milícia) és önkéntes csapattesteknek tagjai, ideértve a szervezett ellenállási mozgalmak tagjait, ha azok valamely összeütköző Félhez tartoznak és a saját területükön belül vagy azon kívül tevékenykednek, még ha ez a terület megszállás alatt áll is, feltéve, hogy a néphad és az önkéntes csapattestek, ideértve a szervezett ellenállási mozgalmakat is, megfelelnek a következő feltételeknek:

- a) élükön oly személy áll, aki alárendeltjeiért felelős;
- b) meghatározott és messziről felismerhető megkülönböztető jelvényt viselnek;
- c) fegyvereiket nyíltan viselik;
- d) hadműveleteikben a háború törvényeihez és szokásaihoz alkalmazkodnak.¹²

Az egyezmények idézett szövege az „egyéb” kifejezés alkalmazásával utal arra, hogy e jogszabályhely azokra a félkatonai és önkéntes csapattestekre vonatkozik, amelyeket a konfliktusban részes állam bármilyen oknál fogva nem épít be a saját katonai szervezetrendszerébe – amelyekkel ezt megtette, azok az előző kombattánsi alakzatba tartoznak, így jogi megítélésük szempontjából egyenértékűek a fegyveres erők tagjaival.

Az itt meghatározott kombattáns kritériumok már a hadviselés korai kodifikált normái között is megjelentek. Az 1899-ben és 1907-ben Hágában elfogadott első hadviselési szabályzatok is azonos céllal tartalmazták azokat, azaz az azoknak megfelelő félkatonai és önkéntes alakulatokat az állami haderővel egyenértékűnek nyilvánították.¹³ Ezek ugyanakkor rámutatnak egy igen jelentős különbségre: az állami fegyveres erők tagjai számára a hadviselés joga minden körülmények között biztosítja

¹¹ Ezzel kapcsolatban bővebben lásd LATTMANN Tamás: Húsz évvel a rendszerváltás után: érdekes kérdések a nemzetközi jogász számára. In GOSZTONYI Gergely – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve: állam, jog, társadalom*. Budapest–Győr–Miskolc, 2010. [Jogtörténeti Szemle, (2010) 2.] 13–20. o.

¹² I. genfi egyezmény. 13. cikk, 2. bekezdés; II. genfi egyezmény. 13. cikk, 2. bekezdés; III. genfi egyezmény. 4. cikk, A) 2. bekezdés.

¹³ *Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 29 July 1899. 1. cikk; *Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*. The Hague, 18 October 1907. 1. cikk.

a kombattáns státuszt, míg egy, az állam szervezett fegyveres erejéhez nem tartozó személy e kritériumok nem teljesítése esetén nem igényelheti azt. Ez azt jelenti, hogy még ha az előző kategóriába tartozó személy elrejtí kombattáns státuszát (például civil öltözetben harcol, vagy kémkedésnek minősíthető cselekményeket hajt végre), vagy ha harctevékenysége egyébként nem felel meg a hadviselés szabályainak, akkor is megmarad a kombattáns státusza; ellenben az állami szervezeten kívüli kombattáns azonos cselekmény esetében nem csupán a jogsértő cselekménye miatt válik felelőssé, hanem az ellenséges hatalom felelősségre vonhatja az egyébként akár jogszerű harci cselekményei miatt is.¹⁴

Ennek a különbségtételnek a kiberhadviselés eseteire alkalmazott analógia során is jelentőséget kell tulajdonítanunk.

Különleges, az állami szervezeten kívüli kombattánsi alakzatot jelent, amit a nemzetközi humanitárius jog azon személyek tekintetében ismer el, akik nem állami parancsra, hanem (akár állami parancs ellenére) önálló akaratukból bocsátkoznak az ellenségeskedésekbe az államuk ellen támadó erővel. A genfi egyezmények ezt a „meg nem szállott terület” olyan lakosságaként határozzák meg, „amely az ellenség közeledtére önként ragad fegyvert, hogy szembeszálljon a benyomuló csapatokkal, és amelynek nem volt ideje rendes fegyveres erőkké alakulnia, ha fegyvereit nyíltan viseli és a háború törvényeit és szokásait tiszteletben tartja”.¹⁵

E kombattánsi alakzat tekintetében a legnagyobb különbség az állami akaratból létrejövő kombattáns alakzatokhoz képest az önkéntességi elem, illetve az azzal kapcsolatos állami aktusok hiánya, ugyanakkor itt is alapvető feltétel a kombattánsi kritériumok teljesítése, azaz hogy az ellenségeskedésekben részt vevők fegyvereiket nyíltan viseljék, és tiszteletben tartsák a hadviselésre irányadó szabályokat.

Tudjuk-e értelmezni ezeket a kritériumokat egy informatikai támadás, egy kiberhadviselési helyzet tekintetében?

Az alárendeltekért felelős személy parancsnoksága álláspontom szerint minden további nélkül megoldható egy informatikai támadás esetében is, az államok gond nélkül ki tudnak alakítani olyan, akár tisztán informatikai természetű rendszert, ami össze tudja hangolni, irányítani tudja a nevében elkövetett informatikai támadásokat, tehát ezt a kritériumot könnyen teljesíthetőnek látom. Hasonlóképpen nem érzem lehetetlennek annak biztosítását, hogy az ilyen cselekmények összhangban álljanak a hadviselés szabályaival. Az egyetlen nyitott kérdés, hogy egy kiberhadviselési helyzetben alkalmazandónak tartjuk-e a hadviselés szabályait, de ez a kérdés véleményem szerint egy fennálló fegyveres konfliktus esetén egyértelmű igennel megválaszolható.

¹⁴ Erre a polgári személyek védelmére rendelt egyezmény külön is lehetőséget biztosít. Lásd például IV. genfi egyezmény. 5. cikk.

¹⁵ I. genfi egyezmény. 13. cikk, 6. bekezdés; II. genfi egyezmény. 13. cikk, 6. bekezdés; III. genfi egyezmény. 4. cikk, A) 6. bekezdés. Érdemes lehet megjegyezni, hogy a Hágában elfogadott hadviselési szabályzatok 2. cikke ugyanilyen módon szabályozta ezt a kombattánsi alakzatot.

Az informatikai támadások célpontjainak kijelöléséhez ugyanazokat a jogi vizsgálatokat kell elvégezni, mint amiket egy konvencionális fegyverrel ejtett támadás esetében szükséges.

Nehezebb kérdést jelent a megkülönböztethető jelvény és a nyílt fegyverviselés kérdése; ezek első ránézésre nem értelmezhetők a kibertérben. Ugyanakkor itt rögzíteni kell, hogy az informatikai eszközök alkalmasak egyedi azonosításra, így nem lehetetlen gondolat akár „kombattáns-azonosító” kiosztása az olyan eszközöknek, amelyeket utána a felhasználója ilyen célra kíván alkalmazni, ezzel megvalósítva az egyezményi kritériumot. Ugyanakkor fontos rögzíteni, hogy az informatikai támadások egyik jellemzője épp az, hogy nehezen visszakövethetők, a támadás elszenvedője általában több köztes informatikai csomóponton, proxyszerveren és hasonlókon keresztül kell visszakövessen a beavatkozást, ami az egyezmények által elvárt magatartással gyökeresen ellentétben álló cselekvésmintázatot jelent. Ennek ellenére a lehetőség maga biztosított, még akkor is, ha azzal látszólag a potenciális alanyok nem akarnak élni, tehát e kritériumok sem teljesíthetetlenek elméletben.

A spontán civil harcba bocsátkozás esetében létezik ugyanakkor egy olyan feltétel, aminek értelmezése felvet kérdéseket: az egyezmény szerint erre spontán módon jogszerűen csak az olyan területeknek a lakossága jogosult, amelyeket az ellenséges erők még nem vontak megszállás alá. Ennek logikus hadijogi magyarázata, hogy egy terület megszállása esetében a megszálló hatalom köteles biztosítani az ott élő polgári lakosság védelmét, ami nem lehetséges, ha közben ugyanott támadásokra kell számítani. Ez természetesen kiterjed a közrend fenntartására, annak érdekében pedig büntető joghatóságot is gyakorolhat.¹⁶ E megfontolás eredményeképpen válik indokolttá a saját szándékból történő hadba állás lehetőségének korlátozása, illetve a már megvalósult megszállás esetén e lehetőség kizárása az egyezmények rendszerében, ami azt jelenti, hogy ilyen esetekben a szembenálló hatalom sem köteles elismerni a kombattáns státuszt.

Ez felvet érdekes kérdéseket a „megszállás” egy kiberhadviselési helyzetben való értelmezhetőségével kapcsolatban. Amennyiben egy folyamatban lévő konfliktussal párhuzamosan azt tisztán földrajzi értelemben vesszük, az egyezmény klasszikus tartalmával azonos módon, akkor kijelenthetjük, hogy a megszállás alá vont területen elhelyezkedő informatikai eszközről elkövetett informatikai támadást semmiképpen nem ismerjük el jogszerű kombattánsi cselekménynek, még akkor sem, ha a többi kritérium egyébként fennáll. Ez amúgy összhangban áll a megszálló hatalom előző bekezdésben említett, a közrend fenntartásával kapcsolatos kötelezettségével is, tehát elfogadhatónak látszik.

¹⁶ IV. genfi egyezmény. III. rész.

IV. A kombattáns-státusz 1977-es reformja és annak felhasználhatósága

Az 1949-ben elfogadott genfi egyezményekbe foglalt, a kombattánsi státuszra vonatkozó rendszert a második világháború utáni időszak tapasztalatai alapján, felismerve a hadviselés új jelenségeit és sajátosságait, némileg átalakították a genfi egyezményeket módosító 1977-ben elfogadott I. Kiegészítő jegyzőkönyvben. A kombattáns státuszra vonatkozó szabályok átalakítása lényegében a kategória kitágítását, a létező szabályok lazítását jelentette, azaz a jegyzőkönyv II. címébe foglalt szabályok a kombattánsi kritériumok tekintetében jelentős könnyítéssel is jártak. A vizsgálatunk tárgya szempontjából ez a tény annyiban jelentős, hogy látjuk, hogy a nemzetközi humanitárius jog rendszerétől nem idegen a radikális átalakítások gondolata sem, még akkor sem, ha azokat adott esetben komoly politikai viták is kísérik, vagy követik.

A jegyzőkönyv az alábbi módon határozza meg a „fegyveres erők” és a kombattáns fogalmát:

1. Valamely összeütköző Fél fegyveres erői olyan szervezett fegyveres erőkből, csapatokból és alakulatokból állnak, amelyek az alárendeltjeik magatartásáért az adott Félnek felelős parancsnokság alá tartoznak, abban az esetben is, ha a Felet a szembenálló Fél által el nem ismert kormány, vagy a hatóság képviseli. Az ilyen fegyveres erők egy belső fegyelmi rendszerbe tartoznak, amely többek között érvényesíteni tartozik a fegyveres összeütközésre vonatkozó nemzetközi jogi szabályok betartását.
2. Valamely összeütköző Fél fegyveres erőinek tagjai (a Harmadik Egyezmény 33. cikkében említett egészségügyi személyzet és lelkeszek kivételével) harcosoknak minősülnek, akiknek joguk van közvetlenül részt venni az ellenségeskedésekben.
3. Ha valamely összeütköző Fél fél-katonai, vagy fegyveres rendészeti szervet a fegyveres erői kötelékébe von, erről értesíteni tartozik a többi összeütköző Felet.¹⁷

Amellett, hogy mint látható, a jegyzőkönyv az egyezményekhez hasonló módon alakítja ki a kombattáns státuszra jogosultak körét, ezt némileg leegyszerűsítve a „felelősség” elemének erősítésével dinamizálja is a kombattáns státuszt. Emellett a genfi egyezmény által felállított kombattáns kategóriákat érintetlenül hagyja, azaz a jegyzőkönyvet bármilyen oknál fogva meg nem erősítő államok tekintetében továbbra is a genfi egyezmények rendelkezései maradnak hatályban. Ezzel a tágabb értelmű kombattánsi alakzattal az új típusú fegyveres konfliktusok realitásaira próbált reflektálni a jegyzőkönyv szövege, ám ez természetesen azt a veszélyt is hordozta magában, hogy a kombattánsi kritériumok egyszerűsítésével az ellenségeskedésekben közvetlenül

¹⁷ I. Kiegészítő jegyzőkönyv. 43. cikk.

részt vevő személyekre alkalmazandó jogi normaanyag felhígul. Ugyanígy hatással fenyegetett az a módosítás is, ami lazította a nyílt fegyverviselés feltételét, valamint a megkülönböztetés kötelezettségével kapcsolatos könnyítéseket helyezte el a jegyzőkönyv szövegében.¹⁸

Ezek az előírások az aszimmetrikus típusú konfliktusokra tekintve tűntek problémásnak, de láthatjuk, hogy azok a kiber-műveletekkel kapcsolatban is felvethetnek kérdéseket. Azzal, hogy a jegyzőkönyv szövege szerint a kombattáns státusz elnyeréséhez már önmagában a nyílt fegyverviselés ténye is elégségesé vált, valamint (a jegyzőkönyv egyéb módosításai okán) a kombattáns státusz igénylésének lehetősége olyan, adott esetben nem állami szereplők számára is megnyílt, akik számára az államok azt eredetileg nem akarták lehetővé tenni. Adott esetben ilyenek lehetnek az egyébként terroristának minősített szervezetek tagjai, de felmerül ez problémaként a kiber-műveletek esetleges résztvevőivel kapcsolatban is.

Érdemes rögzíteni, hogy a jegyzőkönyv megoldása számos állam számára okozott nehézségeket, ami azt eredményezte, hogy több állam végül nem erősítette meg azt, a részessé váló államok közül pedig többen éltek a jegyzőkönyvhöz fűzött fenntartások lehetőségével. Ezek nagy részében az adott államok azt rögzítették, hogy a kombattáns státusz kitérítését nem tekintik korlátlan lehetőségnek.¹⁹ Ezek közül a vizsgálatunk szempontjából külön figyelemre érdemes Belgium értelmező nyilatkozata, amelyben kiemeli, hogy a státusz lehetséges tágabb értelmezése csak egy konvencionális fegyverekkel megvívott fegyveres konfliktusra vonatkozik, azaz ez elvileg az ő esetében kizárja a kombattáns státusz kiterjesztő értelmezését egy „csupán” kiber-konfliktusban. Kanada és Franciaország értelmező fenntartásában pedig olyan pontosításokat helyezett el, amelyben „megszállás alatt álló terület” és a dekolonizációval összefüggő, a jegyzőkönyv által nemzetközi konfliktusnak minősített helyzetekre szűkíti a módosításokat, ami újfent nehezen alkalmazható a kiber-műveletek esetére, amennyiben nem kerül sor tényleges fegyveres konfliktusra is.

A jegyzőkönyvet nem megerősítő államok esetében is megjelenik egy sajátos probléma. Az ő esetükben, így például a vietnámi és számos egyéb helyi háborúban részt vevő Egyesült Államok vagy a terroristának tekintett szervezetekkel folyamatosan konfliktusban álló Izrael elutasító magatartását nyilván a saját élményeik határozzák meg. Emiatt ezeket az államokat a részvételükkel zajló nemzetközi fegyveres konfliktusok során csak az 1949-es genfi egyezmények által felállított kombattánsi előírások kötelezik, a jegyzőkönyv e tárgyú előírásaival szemben pedig folyamatos tiltakozónak (*persistent objector*) minősíthetők, mivel azok ellen a kezdetektől fogva

¹⁸ Ennek bővebb kifejtéséhez lásd LATTMANN: *Az egyén helyzete napjaink fegyveres konfliktusaiban...* IV. fejezet.

¹⁹ Fenntartást tett a jegyzőkönyvhöz többek között Argentína, Belgium, Dél-Korea, Japán, Kanada, Franciaország, Írország, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Spanyolország, Új-Zéland. Az államok fenntartásainak, értelmező nyilatkozatainak gyűjteménye online elérhető a <http://www.icrc.org/ihl> oldalon.

tiltakoztak, jelezve, hogy azokat nem ismerik el kötelezőnek. Azaz az ő esetükben még a szokásjogi erő kialakulása is igen kétséges. Tekintettel arra, hogy e két állam a kiberhadviselés területén már csak technikai okok miatt is élenjáró szereplőnek tekinthető, álláspontjuk nem hagyható figyelmen kívül, és nincs az álláspontjuk változására utaló jel. Racionálisan pedig nem feltételezhető, hogy ezek az államok támogatnának bármi olyan kiterjesztő értelmezést a kiberhadviselés területén, amit a kinetikus hadviselés területén elleneznek.

Azt mindenképpen rögzíteni kell, hogy a jegyzőkönyvbe foglalt, a kombattáns státusz tágitására alkalmas szabályok ugyanilyen hatással lehetnek a státusz informatikai hadviselés során való alkalmazhatóságára is.

V. Önálló „kiber-kombattáns” jogállás lehetősége

A fentiekben azt láthattuk, hogy jogértelmezési analógiák útján, ha bizonyos korlátozásokkal és megszorításokkal is, de értelmezhetővé tudtuk tenni a kombattáns státuszt egy fegyveres konfliktus során végrehajtott informatikai támadások esetében, valamint a támadásoktól való védetség kérdésében. Szükséges-e vagy lehetséges-e egy önálló, azoktól elválasztott kombattáns státusz megalkotása a nemzetközi jog rendszerén belül?

Az informatikai hadviselés nemzetközi jogi kérdéseit körbejáró Tallinni kézikönyv²⁰ szerzői felszínesen érintették a kérdést, a létező nemzetközi szerződésekbe foglalt normatartalmat próbálták meg analóg módon alkalmazni, de munkájuk nem a kombattáns státusz, hanem inkább a civil védetség kérdésére koncentrált.

Ennek megfelelően alapvetésként rögzítették a 35. számú szabályt, amely azt a hadijogi evidenciát mondja ki, hogy a polgári személyek elveszítik védetségüket az ellenségeskedésekben való közvetlen részvétel esetén.²¹ Ez az értelmezésükben azt jelenti, hogy az ilyen személyek legitim módon támadhatóvá válnak mind informatikai, mind „egyéb jogszerű módszer” alkalmazásával,²² ugyanakkor ez a meghatározás több kérdést is nyitva hagy. Az általuk alkalmazott „jogszerű” kitétel például több dimenzióban is értelmezhető, ami különösen az aktív részvétel esetében válik jelentőssé.

Aktív részvétel alatt azt – egy esetleges „kiber-kombattáns” státusz szempontjából alapvető fontosságú – helyzetet értem, amikor egy adott polgári személy szándékosan, a cselekményről tudva és annak eredményét kívánva cselekszik, vagy mulaszt el cselekvést, amivel hozzájárul az ellenségeskedésekhez. Passzív részvétel alatt olyan

²⁰ SCHMITT, Michael N. (ed.): *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, 2013.

²¹ Uo. 118. o.

²² Uo. 119. o., 3. bekezdés (a szerző fordítása és kiemelése).

helyzetet kell tekinteni, amikor egy polgári személy gondatlanságból válik egy informatikai támadás résztvevőjévé, például úgy, hogy elmulasztja saját számítástechnikai eszközeinek védelmét, így a számítógépe zombiként válik ilyen támadás kiszolgálójává. Értelmezésben elsősorban a támadásról való tudomás megléte vagy hiánya, másodsorban pedig annak eredményének kívánalma vagy hiánya vezet az aktív és a passzív részvétel közti különbségtételre, és ennek megfelelően látom elméletben is lehetségesnek egy önálló kiber-kombattánsi státusz meghatározottságát. Logikusnak tűnik, hogy passzív részvétel esetében ez kizárt – ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne lenne jogi jelentősége a passzív részvétel tényének.

Egy személy aktív részvétele esetében a Tallinni kézikönyv értelmezése megfelelőnek, a hadijogi szabályokkal és szokásokkal összhangban lévőnek tűnik. A „jogszerű” kitétel értelmezésével kapcsolatban ugyanakkor több lehetséges forgatókönyvet vizsgálunk kell a szó lehetséges jelentéstartalmai tekintetében, a „jogszerű” ugyanis jelentheti a hadijogi szabályoknak megfelelőt, vagy a nemzetközi jog szabályainak általában megfelelőt, ami különbségtétel a *jus ad bellum* – *jus in bello* elválasztottság okán válik döntő jelentőségűvé. Ám a jelen elemzés csupán a folyamatban lévő fegyveres konfliktusok esetére szorítkozik, így a *jus ad bellum* területén fennálló külön vizsgálatra most nincsen szükség. A kézikönyv szövegezőinek a szöveggörnyezetből és annak logikájából következtethető szándéka szerint ebben az esetben a „jogszerű” kitétel hadijogi természetű jogszerűséget vár el, így rögzíthetjük, hogy egy informatikai támadást végrehajtó személlyel szembeni ellentámadásnak csupán hadijogi szempontból kell jogszerűnek lennie. Azaz annak a támadásokra vonatkozó, az I. Kiegészítő jegyzőkönyvbe foglalt jogi előírásoknak kell megfeleljen,²³ vagyis ne okozzon aránytalan károkat védett személyekben vagy javakban.

Mindebből az következik, hogy a szándékos aktív részvétel tényével megnyíló, a létező humanitárius jogi feltételek teljesítése esetén felvázolható a „kiber-kombattáns” státusz, de sem a Tallinni kézikönyv, sem a fenti elemzésünk nem mutat arra, hogy az a létező kombattáns státusztól elváló, új nemzetközi jogi jogállásként működjön.

²³ I. Kiegészítő jegyzőkönyv. 51. cikk.

MOLNÁR Tamás*

Leválás, majd saját képre formálás: az Európai Unió és a nemzetközi jog fejlesztése, különös tekintettel az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság munkájára¹

„The EU institutions often send out mixed signals concerning the EU's engagement with international law. With respect to the ILC, the EU oscillates between exceptionalism and inclusion, between a push for a more progressive approach to international law and a conservative stance against its progressive development.”²

Prológus

E *liber amicorum* deklarált célja, hogy pillanatképet adjon a nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok 21. századi állásáról. Jelen tanulmány témája, úgy vélem, illeszkedik Valki professzor – egykori tanárom, mentorom és doktori témavezetőm, röviden: a nemzetközi jog hazai ikonja – lenyűgöző tudományos munkásságához, illetve kifejezi azt a kettősséget: az Európai Unió (EU) joga és a nemzetközi jog párhuzamos, ölelkező és kölcsönösen megtermékenyítő művelését, amely az ünnepezt tudományos *oeuvre*-jét is jellemzi.

Kedves Laci, ugyanúgy, mint tíz éve júliusban egy hasonló kötet kapcsán, kívánnok tiszta szívből boldog születésnapot, friss erőt és jó egészséget – Isten éltesen sokáig!

* MOLNÁR Tamás PhD, jogi kutató, EU Alapjogi Ügynöksége (Bécs); vendégoktató, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék.

¹ A tanulmányban megjelenő álláspontok kizárólag a szerző véleményét tükrözik, s jelen írás tartalma nem egyezik szükségszerűen az EU Alapjogi Ügynökségének álláspontjával.

² CABRITA, Teresa: *The EU's contribution to the development of international law at the UN International Law Commission: Little Effort or a Tough Crowd?* UACES Graduate Forum Conference 2018 paper, 28. o. (lábjegyzetek elhagyva).

I. Az EU mint a nemzetközi jogot alakító globális szereplő: uniós közjogi alapok

A jogrendszerek közötti *interakciók* napjainkban egyre fokozódnak és komplexebbé válnak – ez alól nem kivétel az EU-jog és a nemzetközi jog kölcsönhatása sem. Az 1990-es évek közepétől kezdve az uniós jog autonómiájának³ és a nemzetközi jogtól való függetlenségének hangsúlyozása mellett egyre inkább érvényesül az a felfogás, hogy a *nemzetközi jog mind inkább az uniós jog integráns része*, s azt „tárt karokkal” kell befogadni az uniós *acquis*-ba. Az uniós jogalkotó kezét is kötik ugyanis a nemzetközi jog egyes normái,⁴ valamint azokra (legalább) jogértelmezési eszközként kell támaszkodni az integráció jogának formálása és alkalmazása során.⁵

Az elmúlt harminc évben az EU a *nemzetközi jogot is alakító szereplővé* lépett elő. Jóllehet az ezirányú kezdetek az 1970-es évekre nyúlnak vissza,⁶ az 1992. évi Maastrichti Szerződés óta az uniós jog egyre nyitottabbá vált a nemzetközi jog iránt, és különféle módokon igyekezett kézzelfogható hatást gyakorolni rá. Az 1990-es évek vége – különösen az Amszterdami Szerződés 1999. májusi hatálybalépése – óta az EU jellemző megközelítése, miszerint a nemzetközi jog leginkább inspirációs forrásként szolgált, amelynek bizonyos normáit az Unió „importálta”, és azokat saját jogrendszere részévé is tette, új szereppel párosult. Ez az EU-jogi alapelveknek, sztenderdeknek és egyes konkrét normáknak a *nemzetközi jogba történő* „exportálása”. Az EU újfajta megoldásokkal és eszközökkel igyekezett befolyásolni a nemzetközi jogalkotás folyamatait, ideértve különféle kodifikációs projekteket a nemzetközi jog sokféle területén. E körben említhető a nemzetközi kereskedelmi jog, a beruházásvédelmi jog, a környezetvédelmi jog, az emberi jogok védelme, a migrációs és menekültjog, továbbá egyéb, horizontális jogterületek, mint például a nemzetközi szerződések joga vagy a nemzetközi szervezetek felelőssége.

Az EU és a nemzetközi jog kölcsönhatásait *belülről* szemlélve (azaz az uniós jog gyújtópontjából a nemzetközi jog felé tekintve) szembeötlő az EU egyre terebélyesedő

³ Erről a magyar jogtudomány képviselőinek tollából lásd például MOHAY Ágoston: Az uniós jogrend autonómiája. In NOCHTA Tibor – MONORI Gábor (szerk.): *IUS EST ARS: Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2015. 329–337. o.; illetve SZABADOS, Tamás: The CETA Opinion of the CJEU – Redefining the Contours of the Autonomy of the EU Legal Order. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 8. (2020) 40–52. o.

⁴ Vezető ügyként lásd a C-286/90. sz. *Anklagemyndigheden kontra Peter Michael Poulsen és Diva Navigation Corp.* ügyben 1992. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1992, I-6019.] 45–46. pontjait; újabban pedig a C-364/10. sz. *Magyarország kontra Szlovákia* ügyben 2012. október 16-án hozott ítélet [ECLI:EU:C:2012:630] 44. pontját.

⁵ Erről az újabb európai bírósági esetjogban lásd például a C-104/16 P. sz. *Az Európai Unió Tanácsa kontra Front Polisario* ügyben 2016. december 21-én hozott ítéletet [ECLI:EU:C:2016:973]. A kérdésről behatóbban GRAGL, Paul: The Silence of the Treaties: General International Law and the European Union. *German Yearbook of International Law*, 57. (2014) 1–36. o.

⁶ Lásd például az Európai Unió Bírósága 1/75. számú [ECLI:EU:C:1975:145], valamint 1/78. számú [ECLI:EU:C:1979:224] véleményét.

nemzetközi szerződéskötési tevékenysége. Vegyük példának okáért az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) adatbázisát az EU által kötött nemzetközi szerződésekről: e regiszter több mint 1300 két- és többoldalú megállapodást foglal magában, köztük olyan multilaterális kodifikációs egyezményekkel, amelyekben az EU maga is részes fél.⁷ Az EU által harmadik felekkel kötött bilaterális egyezmények garmadája pedig gyakran hivatkozik általános nemzetközi jogi normákra és elvekre.⁸ Az EU ugyancsak fokozta részvételét a különféle *kormányközi nemzetközi szervezetekben* (teljes jogú tagként vagy megfigyelőként⁹); főként annak köszönhetően, hogy egyre markánsabb globális szereplőként van jelen ezeken a fórumokon is, illetve mind inkább törekszik a nemzetközi jogrend – saját értékei és jogi sztenderdjei szerinti – számottevő alakítására.

A jog mindig is meghatározó szerepet játszott az uniós integrációs projektben,¹⁰ valamint az EU mint globális szereplő fellépésében. Cremona megfogalmazásában: „az EU a jogból meríti külső hatásköreit; magát a szervezetet is a jog hozta létre és a jogon keresztül működik [, valamint] a jog révén képes az EU önmagát autonóm és hatékony nemzetközi aktorként felépíteni”.¹¹

Az EU a külvilághoz leggyakrabban az „uniós jogrendszer” alakjában kapcsolódik; továbbá az is, hogy mi az, ami ‘külsőnek’ minősül ehhez a *corpus iuris*-hoz képest, szükségszerűen szintén jogi kérdés. Ebben a kontextusban a nemzetközi jogrend alakítása magában foglalja az uniós jog „exportálását” a nemzetközi jog egyes területeinek kodifikációját célzó projektekbe, valamint általánosabban a nemzetközi jog egyetemes vagy regionális jellegű szabályainak formálását, azok tartalmának befolyásolását.¹² Ezt a külkapcsolatokban érvényesülő „normageneráló” megközelítést 2009 decemberétől az elsődleges EU-jog is explicit megjeleníti. A *Lisszaboni Szerződés*

⁷ Forrás: <http://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ Ugyanerre rámutat a nemzetközi jogirodalomban például CREMONA, Marise: Extending the Reach of EU Law: The EU as an International Legal Actor. In CREMONA, Marise (ed.): *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*. Oxford, 2019. 93. o.; WESSEL, Ramses A.: Flipping the Question: The Reception of EU Law in the International Legal Order. *Yearbook of European Law*, 35. (2016) 539. o.; Andrés Sáenz de Santa María, Paz: The European Union and the Law of Treaties: A Fruitful Relationship. *European Journal of International Law*, 30. (2019) 3., 721. o.

⁹ Áttekintően lásd a következő EKSZ gyűjtést: <https://ec.europa.eu/world/agreements/InternationalTreaties-PDFGeneratorAction.do?ID=111> (letöltve: 2021.03.31.). A téma frissebb feldolgozását lásd például De BAERE, Geert: EU Status in Other International Organisations. In SCHÜTZE, Robert – TRIDIMAS, Takis (eds): *Oxford Principles of European Union Law. Volume I. The European Union Legal Order*. Oxford, 2018. 1234–1281. o.; illetve WESSEL, Ramses A. – ODERMATT, Jed (eds): *Research Handbook on the European Union and International Organisations*. Cheltenham, 2019. Egy közelmúltban alapított nemzetközi jogtudományi folyóirat (*Europe and the World: A Law Review*) is jól szemlélteti az EU nemzetközi joggal való kölcsönhatása iránti növekvő akadémiai érdeklődést, amely kifejezetten e külső dimenzió nézőpontját alkalmazó jogtudományi munkák közlését célozza meg.

¹⁰ Erről átfogóan lásd például az alábbi mértékadó gyűjteményes munkát: CAPPELLETTI, Mauro – SECCOMBE, Monica – WEILER, Joseph H. H. (eds): *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience. Volume 1. Methods, Tools and Institutions*. New York, 1986.

¹¹ CREMONA: Extending the Reach of EU Law. 64–65. o.

¹² Vö. ZIEGLER, Katja S.: International law and EU law: between asymmetric constitutionalisation and fragmentation. In ORAKHELASHVILI, Alexander (ed.): *Research Handbook on the Theory and History of International Law*. Cheltenham, 2011. 277. és 310. o.

által bevezetett módosításokat követően az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 3. cikk (5) bekezdése előírja: „[a] világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul [...] a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az [ENSZ] Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”

Erre az alkotmányos jelentőségű uniós külkapcsolati célra első ízben az EU jövőjéről szóló 2001-es *Laekeni Nyilatkozat* hivatkozott. A Nyilatkozat rögzíti, hogy „Európának vállalnia kell felelősségét a globalizáció kormányzásában”, illetve kifejezte azt az elképzelést, hogy az Unió olyan erőcentrumot képviseljen, amely „meg akarja változtatni a világ ügyeinek menetét”.¹³ A – hatályba soha nem lépett – európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés (2004) hivatkozott volna először a primer EU-jogban a „nemzetközi jogra”. Beszédes szemléletváltás figyelhető meg a *Liszbai Szerződéssel*: az általa módosított alapítószerződések szövege ötször említi kifejezetten a „nemzetközi jog” kifejezést.¹⁴

Az EUSZ 3. cikk (5) bekezdése nem csupán azt tükrözi, hogy az Unió – és jogrendszere – elkötelezte magát a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett, ezáltal „passzív norma-befogadóként”¹⁵ jár el, hanem azt is vállalja, hogy új nemzetközi szabályok létrehozásával, tartalmuk alakításával a „nemzetközi jog fejlesztéséhez” is hozzájárul. Nem meglepő, hogy a nemzetközi jog betartásának és fejlesztésének előmozdítása nagy jelentőséggel bír az EU számára, tekintve, hogy „ön maga is a nemzetközi jog kreálmánya”.¹⁶

Ezt a kötelezettséget az EUSZ 21. cikk (1) bekezdése egészíti ki, amely külkapcsolati célkitűzésként leszögezi: „[a]z Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték [...] ezek az alapelvek [...] az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása”. Az EUSZ 21. cikk (2) bekezdés b) pontja ezen túl hozzáteszi, hogy ennek az általános célkitűzésnek az elérése érdekében az EU megszilárdítja és erősíti a nemzetközi jog elveit.

A fentiek alapján levonható az a következtetés, hogy a multilaterális együttműködés során megszülető nemzetközi jogi szabályozást az EU alapító szerződésai a globális kihívásokra adható válaszok részeként tartják számon.¹⁷ Az elsődleges EU-jog fent ismertetett rendelkezései arra instruálják az EU-t mint szabályozó entitást, hogy

¹³ Laeken Declaration on the Future of the European Union (15 December 2001). *Bulletin of the European Union*. 2001, No 12. Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14–15 December 2001) 19–23. o.

¹⁴ EUSZ: 3. cikk (5) bekezdés, 21. cikk (1) bekezdés, 21. cikk (2) bekezdés (b) pont; illetve EUMSZ: 77. cikk (4) bekezdés és 214. cikk (2) bekezdés.

¹⁵ Ezt a kifejezést (*passive norm-recipient*) használja MORENO-LAX, Violeta – GRAGL, Paul: The Quest for a (Fully-Fledged) Theoretical Framework: Co-Implication, Embeddedness, and Interdependency between Public International Law and EU Law. *Yearbook of European Law*, 35. (2016) 457. o.

¹⁶ LARIK, Joris: *Foreign Policy Objectives in European Constitutional Law*. Oxford, 2016. 104. o.

¹⁷ CREMONA: *Extending the Reach of EU Law*. 66. o.

az vegyen részt a nemzetközi jogi normák kialakításában és a nemzetközi jogalkotás előmozdításában. Saját szabályainak a nemzetközi jogalkotás folyamataiba történő becsatornázása, illetve általánosságban saját sztenderdjeinek „exportálása” kétséget kizáróan e célkitűzés teljesítését szolgálja.

Későbbi kulcsfontosságú uniós külkapcsolati stratégiai dokumentumok is a nemzetközi jog fejlesztéséhez való aktív hozzájárulás szándékát visszhangozzák. Ahogy az EKSZ által kidolgozott, az *EU globális szerepéről szóló 2016. évi stratégia* fogalmaz: „Az EU elkötelezett a nemzetközi jogon alapuló világrend mellett [...]. Ez az elkötelezettség a gyakorlatban azt jelenti, hogy az EU a fennálló rendszert nem fenntartani, hanem átalakítani kívánja.”¹⁸

Az idézett EU globális stratégia prioritásai tehát az EUSZ 3. cikk (5) bekezdésében és 21. cikkében meghatározott „küldetésnyilatkozat” operacionalizálását célozzák.

Ezek a – láthatóan meglehetősen ambiciózus – EU külkapcsolati törekvések egyes kutatókat – elsősorban a nemzetközi kapcsolatok elméletének művelőit – arra késztették, hogy az EU-t mint „normatív hatalmat” aposztrofálják.¹⁹ Anélkül, hogy belemennénk e koncepció pontos körvonalairól és ellentmondásairól szóló vitákba, biztos kijelenthető: az EU a külső dimenzióban jogi (normatív) eszközökkel törekszik céljainak elérésére a nemzetközi jogalkotásban és a nemzetközi szervezetekben való részvétellel. Egyetértek azokkal az kommentátorokkal, akik azt hangsúlyozzák, hogy az Unió a nemzetközi jogalkotás *aktív közreműködőjévé* vált.²⁰ Ezt a közelmúltban felvett és büszkén képviselt szerepet megerősítik a fent említett, a Lisszaboni Szerződéssel az EU alapító szerződéseibe illesztett rendelkezések is. Ennélfogva az új nemzetközi jogi normák kidolgozásában való tevékeny részvétel, valamint a létező nemzetközi jogi szabályok végrehajtása egyaránt az EU kulcsfontosságú külkapcsolati céljává nemesült.²¹ A nemzetközi jogi normák „generátoraként” is működő uniós jog *globális hatása* pedig magában foglalhatja mind az EU saját szabályainak a nemzetközi jogalkotás folyamataiba való becsatornázását, mind pedig olyan nemzetközi sztenderdek kidolgozását, amelyek összhangban vannak az EU-jog alapértékeivel vagy alapelveivel.

A nemzetközi jog porondján manifesztálódó, egyre intenzívebb uniós normatív befolyás mögött húzódó *indokokat* feltárva számos szerző azzal érvel, hogy a nemzetközi jogalkotásban való tevékeny közreműködés mögött nem egyszer pusztán az

¹⁸ EURÓPAI KÜLÜGYI SZOLGÁLAT: *Közös jövőkép, közös fellépés. Erősebb Európa: globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*. Luxembourg, 2016. 10. o.

¹⁹ MANNERS, Ian: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002) 235–258. o.; WHITMAN, Richard G. (ed.): *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. London, 2011.

²⁰ Ezen az állásponton van például KOCHENOV, Dimitry – AMTENBRINK Fabian (eds): *The European Union's Shaping of the International Legal Order*. Cambridge, 2014. Általánosabban: VAN VOOREN, Bart – BLOCKMANS, Steven – WOUTERS, Jan (eds): *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*. Oxford, 2013.

²¹ CREMONA: *Extending the Reach of EU Law*. 67. o.

Unió saját érdekei húzódnak:²² ez egy kifinomult módszer annak biztosítására, hogy az egyetemes (például az ENSZ által vezetett) kodifikációs munkálatok eredményeképpen előálló normák összeegyeztethetők legyenek az uniós joggal. Mindez úgy is elérhető, hogy az EU saját szabályozási megoldásait mintegy „feltölti” nemzetközi szintre (*uploading*),²³ ily módon ösztönözve azok elfogadását más tárgyalópartnerek részéről. E megközelítésre jó példa, hogy az EU rendszeresen kifejti álláspontját az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága (ILC), valamint az ENSZ Közgyűlés Hatodik (Jogi) Bizottsága előtt zajló munkákkal összefüggésben; saját joganyagára, illetve gyakorlatára alapozott érdemi hozzájárulást nyújtva a tárgyalásokhoz. Egy másik lehetséges magyarázat az EU vonakodása, vagy éppen képességének hiánya arra nézve, hogy a nyers erőre támaszkodjon érdekérvényesítésében. Ez lényegében azt az opciót hagyja számára, hogy „normatív erejét” felhasználva formálja át – saját érdekeivel összhangban – a nemzetközi jogi környezetet,²⁴ amely ma már kifejezetten deklarált uniós külkapcsolati cél.

Az EU-jog hatása az egyetemes (és regionális) nemzetközi jogi normák formálására *többféle csatornán és technikán* keresztül nyilvánul meg. Magában foglalja az EU fellépését olyan *nemzetközi szervezetekben*, mint az ENSZ és szakosított ügynökségei, valamint az olyan regionális struktúrákban, mint az Európa Tanács; továbbá kiterjed különféle *nemzetközi fórumok* napirendjének alakítására; valamint *multilaterális egyezmények* elfogadásához vezető nemzetközi konferenciákon való aktív részvételre – mindezeket a nemzetközi jog működésére vonatkozó saját megközelítésének és alapelveinek exportja kíséri.²⁵ Ugyanakkor látni kell, hogy mivel az EU nem állami entitás,²⁶ részvételi jogai, illetve lehetőségei korlátozottak lehetnek a hagyományos nemzetközi jogalkotási eljárásokban és fórumokon (például az ILC-ben).²⁷

A nemzetközi jog tiszteletben tartásának és fejlesztésének gyakorlati megvalósítása – mint alkotmányos jelentőségű uniós külkapcsolati cél – az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: „EU Bíróság” vagy „Bíróság”) ellenőrzése alatt áll. A Bíróság a 2011. évi *ATAA*-ügyben hozott ítéletében elvi élel leszögezte: „Emlékeztetni kell arra, hogy

²² KOCHENOV, Dmitry – AMTENBRINK, Fabian: Introduction: the active paradigm of the study of the EU's place in the world. In KOCHENOV, Dmitry – AMTENBRINK, Fabian (eds): *The European Union's Shaping of the International Legal Order*. Cambridge, 2014. 6. o.

²³ Ezt a fogalmat használja CREMONA: *Extending the Reach of EU Law*. 109. o.

²⁴ KOCHENOV–AMTENBRINK: Introduction. 7. o.

²⁵ Erről lásd például WOUTERS, Jan – HERMEZ, Marta: The EU's contribution to the “strict observance” and development of international law in the UNGA Sixth Committee. *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*, 177. October 2016; KOCHENOV–AMTENBRINK: Introduction. 17. o.; BASU, Sudeshna – SCHUNZ, Simon – BRUYNINCKX, Hans – WOUTERS, Jan: The European Union's Participation in United Nations Human Rights and Environmental Governance: Key Concepts and Major Challenges. In WOUTERS, Jan et al. (eds): *The European Union and Multilateral Governance: Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*. London, 2012. 3–22. o.

²⁶ Ahogy azt az EU Bíróság is megjegyezte a 2014. december 18-i 2/13. sz. véleményében [ECLI:EU:C:2014:2454], 156. pont.

²⁷ Szintén említi WESSEL: *Flipping the Question*. 536. o.

– mint ez az EUSZ 3. cikk (5) bekezdéséből kiderül – az Unió hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez. Következésképpen, amikor az Unió jogi aktust fogad el, teljes egészében köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot [...], amely kötelező az Unió intézményeire.”²⁸

Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az *uniós jog autonómiája* mint az EU-jog meghatározó strukturális alapelve bizonyos *korlátokat szab* az Unió azon képességének, hogy részt vehessen a nemzetközi jogalkotásra irányuló külső tevékenységekben és strukturákban. Ahogy Cremona sokatmondóan rámutat: „A jogi előírások formálják az [EU] belső normáinak külső kivetítésének módjait, valamint a belső és külső normák közötti kétirányú forgalmat, miközben az EU részt vesz a nemzetközi normaalkotásban. [...] Ezek az ambivalenciák és feszültségek kihívásokat jelentenek az EU nemzetközi jogi porondon játszott szerepének megértésére tett kísérletünk során.”²⁹

Az EU-t mint nemzetközi jogi szereplőt érintő további korlátozások pedig abból fakadnak, hogy az EU-t mint állami jellegű funkciókat ellátó nem állami entitást *csak részben fogadja el* a nemzetközi (jogi) közösség és számos nemzetközi szervezet.³⁰

II. Az EU-jog mint a nemzetközi jog forrása?

Még ha az előzőek alapján meggyőzően is állítható, hogy az EU korunk nemzetközi kapcsolatainak meghatározó globális szereplőjévé lépett elő, számottevő „normatív erőt” felmutatva, a szakpolitika-alkotásra kifejtett (diplomáciai) befolyását meg kell különböztetnünk a kimondottan a nemzetközi jogi normák alakítására gyakorolt hatásától. Ebből a szempontból egy meglehetősen elméleti szempontból veszem szemügyre az uniós jog hozzájárulását a nemzetközi jog fejlődéséhez, mégpedig abból a sajátos perspektívából, hogy az *EU-jog mennyiben tekinthető a nemzetközi jog forrásának?* Az alábbiak széles ecsetvonásokkal festett áttekintést nyújtanak arról, hogy az uniós jog milyen mértékben képezheti a nemzetközi jog forrását.³¹ Ez a kérdéskör nagyrészt feltáratlan még a jogtudományban: a szakirodalomban csupán nemrég kezdtek el

²⁸ A C-366/10. sz. *Air Transport Association of America és társai kontra Secretary of State for Energy and Climate Change* ügyben, 2011. december 21-én hozott ítélet [EBHT 2011, I-13755.] 101. pontja.

²⁹ CREMONA: Extending the Reach of EU Law. 68. o.

³⁰ WESSEL, Ramses A. – ODERMATT, Jed: The European Union's engagement with other international institutions: Emerging questions of EU and international law. In WESSEL, Ramses A. – ODERMATT, Jed (eds): *Research Handbook on the European Union and International Organisations*. Cheltenham, 2019. 21. o.

³¹ Bővebben lásd NEVILL, Penelope: The European Union as a Source of Public International Law. *Hungarian Yearbook of International and European Law*, 1. (2013) 281–295. o.; WESSEL: Flipping the Question.; KONS-TADINIDES, Theodore: Customary International Law as a Source of EU Law: A Two-Way Fertilisation Route? *Yearbook of European Law*, 35. (2016) 4. fejezet.

– sporadikusan – azzal foglalkozni, hogy az EU-jog mint önálló, *sui generis* jogrendszer miként képezheti a nemzetközi jog legitim forrását.³²

Eredetileg ezen új jogtudományi vizsgálódási irányt az EU azon alkotmányos célkitűzése indíthatta, miszerint az integrációs szervezet hozzá kíván járulni a „nemzetközi jog fejlesztéséhez” [EUSZ 3. cikk (5) bekezdés]. Az EU jogának a nemzetközi jog különböző forrásaival való összekapcsolása, illetve összevetése az *ENSZ Nemzetközi Bíróság (ICJ) Alapszabályainak* 38. cikk (1) bekezdéséből kiindulva történhet. Azon nyilvánvaló tény elismerve, hogy az EU alapító szerződésai – és azok módosításai –, valamint az EU harmadik felekkel kötött megállapodásai az ICJ Alapszabályai 38. cikk (1) bekezdés *a)* pontja szerinti „nemzetközi egyezményeknek” minősülnek, egyúttal vitatható, hogy az uniós jog *más forrásai* – legfőképp az uniós intézmények alkotta ún. másodlagos jog – is a nemzetközi jog forrásainak tekinthetők-e.

Az *EU-jog általános jogelvei* – ideértve az alapvető jogokat is, „ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek” [EUSZ 6. cikk (3) bekezdés] – egy jelenleg 27 államból álló blokkban gyakorta az államok által közösen elismert normákat testesítenek meg. Az „uniós jog általános elvei” vagy olyanok, amelyek közősek valamennyi EU-tagállam jogrendszerében, vagy az EU saját, önálló tartalommal bíró jogelvei, még akkor is, ha bizonyos nemzeti jogrendszerekben létező elvek inspirálták őket.³³ Így vitathatatlanul megfeleltethetők azoknak, amelyeket a nemzetközi jogrend elismer. Ezt az érvet támasztja alá az a tény, hogy a nemzetközi jog az *in foro domestico* érvényesülő általános jogelvekből merítkezik, s emeli azokat államközi szintre, ahol ezek a normák – egy (automatikus) recepciót végrehajtó szokásjogi szabály révén – a nemzetközi jog által (is) elismert általános jogelvekké válnak (amelyek még véletlenül sem keverendők össze a „nemzetközi jog alapelveivel”).³⁴

Ezenkívül az *EU Bíróság* ítélezési gyakorlata – mint „bírói döntések” – az ICJ Alapszabályainak 38. cikk (1) bekezdés *d)* pontja alapján a nemzetközi „jogszabályok megállapításának segédeszközeinek” tekinthető. A nemzetközi bíróságok joggyakorlata azonban eleddig nem igazán tükrözte ezt a megközelítést: e döntések túlnyomó többsége ugyanis nem hivatkozik az EU Bíróság határozataira – sem azzal a céllal, hogy alátámassza egy meghatározott szokásjogi norma létezését vagy annak jelentését; sem pedig úgy, hogy megerősítse egy szerződés

³² Szintén megjegyzi WESSEL, Ramses A.: *Studying International and European Law: Confronting Perspectives and Combining Interests*. In GOVAERE, Inge – GARBEN, Sacha (eds): *The Interface between EU and International Law. Contemporary Reflections*. Oxford, 2019. 75. o.

³³ Ezekről bővebben lásd például TRIDIMAS, Takis: *The General Principles of EU Law*. 2nd ed. Oxford, 2006.

³⁴ Az ICJ Alapokmány 38. cikk (1) bekezdés *c)* pontja értelmében vett általános jogelvek jellegéről és azok nemzetközi jogi elismerését eredményező jogképződés sajátosságairól részletesebben a magyar jogirodalomban lásd például HERCZEGH, Géza: *General Principles of Law and the International Legal Order*. Budapest, 1969, valamint SULYOK Gábor: *Az általános jogelvek nemzetközi jogforrási jellegéről. Közjogi Szemle*, (2011) 1., 24–41. o.

adott rendelkezéseinek értelmezését. Az elvétve hivatkozott „uniós esetjog” pedig ritkán befolyásolta az ilyen nemzetközi jogviták kimenetelét. A csekély számú kivételt egyes beruházásvédelmi választottbíróági eljárások jelentik, amelyekben az EU Bíróság ítéletei valamivel nagyobb szerepet játszottak e nemzetközi fórumok döntéseiben.³⁵

Tovább haladva nem kell ahhoz nagy képzelőerő, hogy a *másodlagos EU-jogot* – vagyis az uniós intézmények alkotta jogi aktusokat – „jog gyanánt elismert” (regionális) gyakorlatnak tekintsük, következésképpen az a (regionális) nemzetközi szokásjogi normák elismeréséhez szükséges egyik komponensnek minősüljön az ICJ Alapszabályainak 38. cikk (1) bekezdés *b*) pontja értelmében. Ugyanez vonatkozik az EU külkapcsolati fellépésére, amely államok egy (regionális) csoportjának szintén releváns nemzetközi gyakorlatként vehető figyelembe, s amely alkalmas szokásjogi normák generálására. Az uniós jog kifejezhet általános, következetes és egységes gyakorlatot, amihez párosulhat a jogi meggyőződés (a kötelezettségvállalás jogilag kötelező mivolta).³⁶ Az akadémiai *communis opinio* úgy véli, hogy az EU gyakorlata önmagában is hozzájárult új, egyetemes jellegű szokásjogi normák kialakulásához, illetve megerősített és megszilárdított néhány felemelkedő nemzetközi szokásjogi szabályt.³⁷

Az ICJ Alapszabályaiban felsorolt, „kanonizált” nemzetközi jogforrásokon túl a nemzetközi jog *más (lehetséges) forrásai* is léteznek, amelyeket többnyire az ICJ joggyakorlata vagy választottbíróági esetjog ismert el ekként.³⁸ Ide tartoznak a nemzetközi szervezetek jogilag kötelező erejű határozatai³⁹ és az államok egyoldalú jogi aktusai.⁴⁰ Jogforrások a nemzetközi jog más alanyaitól is származhatnak, ilyenek lehetnek a nemzetközi szervezetek egyoldalú jognyilatkozatai. Érvelhetünk úgy, hogy az uniós intézmények által elfogadott jogi aktusok (a másodlagos EU-jog) a „nemzetközi szervezetek döntéseiként” is kategorizálhatók, jóllehet külső joghatásaik nem annyira nyilvánvalók, mint például az ENSZ Biztonsági Tanácsának

³⁵ NEVILL: The European Union as a Source of Public International Law. 284–285. o.

³⁶ KONSTADINIDES: Customary International Law as a Source of EU Law. 4. fejezet.

³⁷ Uo.

³⁸ Az ICJ Alapszabályaiban nem szereplő, további nemzetközi jogforrásokról a közelmúlt szakirodalmából lásd például PELLET, Alain: Article 38. In ZIMMERMANN, Andreas et al. (eds): *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford, 2012. 87–110. bekezdés [Article 38]; THIRLWAY, Hugh: *The Sources of International Law*. Oxford, 2014. 19–25. o. A hazai tankönyvirodalomban ugyanezt lásd például KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, 2018. 295–305. msz.

³⁹ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* (Advisory Opinion) [1971] ICJ Reports, 16. o.

⁴⁰ *Nuclear Tests Case (Australia v France)* (Merits) [1974] ICJ Reports, 267–268. o., 42–46. pont. Az ILC tárgybeli munkájának eredményét lásd *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations* [Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-eighth Session] GAOR Supp 10 (A/61/10) 2006.

az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján elfogadott határozatainak.⁴¹ Az uniós intézmények által kibocsátott olyan egyoldalú jogi aktusok pedig, amelyek külső joghatások kiváltására is képesek, elméletileg szintén a nemzetközi jog forrását képezhetik.⁴² A nemzetközi jog alanyai ugyanis kötelesek a külvilágnak címzett ilyen egyoldalú jognyilatkozatokkal összhangban eljárni – a jóhiszeműség általános jogelvének megfelelően. Az EU közös kül- és biztonságpolitikája keretében számos nyilatkozat, állásfoglalás és *démarches* születik. Amint azt Wessel alá húzza, ahhoz, hogy ezek „kifelé” joghatásokat válthassanak ki, azokat úgy kell megfogalmazni, hogy a harmadik felek részéről jogilag releváns jogos elvárásokat eredményezzenek.⁴³

Összefoglalva: az EU-jogban rejlő potenciál, hogy autonóm jogtestként a nemzetközi jog forrásaként is szolgáljon, továbbra is meglehetősen *elméleti kategória*. A nemzetközi közösség az EU-n belül jogalkotás eredményeképpen létrejövő (EU-intézmények alkotta) normákat nem kezeli annak – elsősorban e joganyag speciális vonásai, a nemzetközi jogtól való eltérő jogi természetük, valamint az Unió jogrendszerének – különösen az EU Bíróság által hangsúlyozott – autonómiája miatt. Ettől függetlenül az EU globális szereplőként egyre növekvő súlyra tesz szert, s ennek folyományaként a nemzetközi jogi szabályozás alakítására gyakorolt tényleges befolyása továbbra is erősödik. Ezáltal a nemzetközi közösség – és a nemzetközi bíróságok – a jövőben nagyobb hajlandóságot mutathatnak bizonyos típusú uniós jogforrások elfogadására úgy, mint a nemzetközi jog megállapításának segédeszközeire (vagyis kiegészítő jogforrásokra). Az EU Bíróság esetjoga mint „bírói döntések”, továbbá a másodlagos EU-jog – kiegészülve az „EU-gyakorlat” más formáival – mint a nemzetközi szokásjog kialakulásához szükséges ún. materiális elem (állami gyakorlat) tűnik a legalkalmasabbnak e tekintetben. E nézőpont legalábbis nem idegen a nemzetközi jogtudomány köreitől: az egyik legtekintélyesebb nemzetközi jogi periodika, a *European Journal of International Law* alapításától 1997-ig rendszeresen közzétette az EU Bíróság nemzetközi joggal összefüggő döntéseinek, valamint a nemzetközi jog szempontjából releváns egyéb uniós dokumentumok összefoglalóját.⁴⁴

⁴¹ Vö. WESSEL: Flipping the Question. 558. o.

⁴² Uo. 541. o.

⁴³ Uo. 543. o.

⁴⁴ Lásd a folyóirat *International Practice of the European Communities: Current Survey* című egykori rovatát, amely évente egy külön alszekcióval is jelentkezett *A Survey of Principal Decisions of the European Court of Justice Pertaining to International Law* néven.

III. Az EU-(jog) hozzájárulása az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs munkájához

A fenti áttekintést követően ez a rész – egy konkrét és megítélésem szerint igen illusztratív példán keresztül – azt kívánja bemutatni, hogy az EU azon külkapcsolati célja, ami az EUSZ 3. cikk (5) bekezdésében kifejezésre jut, nem egyszerűen „retorikai fordulat”, hanem a nemzetközi jogalkotásra irányuló folyamatok széles skáláján az Unió tevékeny fellépésén keresztül ténylegesen is manifesztálódik. Az EU-jognak a „nemzetközi jog fejlesztéséhez” való hozzájárulásában betöltött aktív szerepe többféle módon, fórumon és számos jogterületen érzékelhető. Ezek közül egy ezt jól szemléltető példára esett a választásom: az EU hozzájárulására az *ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság* és ahhoz kapcsolódóan az ENSZ Közgyűlés Hatodik (Jogi) Bizottságának munkájához. Ezt többen is az Uniónak a nemzetközi jog alakítására univerzális síkon gyakorolt hozzájárulásának eklatáns példájának tekintik.⁴⁵

Az ILC, illetve az ENSZ Közgyűlés Hatodik (Jogi) Bizottságában való illetén uniós fellépés jogi hátterét az EU alapjait képező szerződésekben leljük: az 1957. évi Római Szerződéssel kezdődően az európai integrációs szervezet alapító dokumentumai felhatalmazták az EU-t, illetve elődeit, hogy „megfelelő együttműködési formákat épít[sen] ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel”. Ezt a felszólítást a világszervezettel való együttműködésre jelenleg az EUMSZ 220. cikke kodifikálja.⁴⁶ Az ILC pedig az ENSZ egyik segédszerve, amelyet az ENSZ Közgyűlés hozott létre 1947-ben,⁴⁷ s amelynek feladata a „nemzetközi jog fokozatos fejlődésének és kodifikálásának” elősegítése.⁴⁸

A nemzetközi jog(alkotás) hagyományos koncepcióját követve az ILC munkája során elsősorban az államokra és azok gyakorlatára, álláspontjára összpontosít(ott), így az olyan nem állami szereplőkről, mint például a nemzetközi szervezetek, kevésbé vett tudomást.⁴⁹ A lenti táblázat áttekintést nyújt az EU tényleges fellépéséről 1978-tól

⁴⁵ Lásd például WESSEL: Flipping the Question. 551. o.; CABRITA: *The EU's contribution to the development of international law...* 17–19. o.

⁴⁶ Eredetileg az 1957. évi Római Szerződés 229. cikke.

⁴⁷ Statute of the International Law Commission, adopted by the General Assembly in Resolution 174 (II) of 21 November 1947.

⁴⁸ ENSZ Alapokmány 13. cikk, illetve az ILC Statútum 1. cikk (1) bekezdés. A magyar szakirodalomban az ILC munkájáról (is) monografikusan lásd BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Az ENSZ helye a nemzetközi jogalkotásban*. Budapest, 1976., míg az ILC munkájáról tablósszerűen lásd a bizottság megalakulásának 70. évfordulóját ünneplő kötetet: UNITED NATIONS: *Seventy Years of the International Law Commission. Drawing a Balance for the Future*. Leiden–Boston, 2021.

⁴⁹ Vö. McARDLE, Scarlett – CARDWELL, Paul James: EU external representation and the International Law Commission: An increasingly significant international role for the European Union? In BLOCKMANS, Steven – WESSEL, Ramses A. (eds): *Principles and Practices of EU External Representation*. The Hague, 2012. (CLEER Working Papers, 2012/5). 84. o.

2020-ig az ILC és az ENSZ Közgyűlés Hatodik (Jogi) Bizottságának berkein belül, az ILC által kodifikált jogterületeken.

Téma	Az EU hozzájárulás éve
A legnagyobb kedvezmény elve klauzula	1978
Az államok és nemzetközi szervezetek, illetve nemzetközi szervezetek egymás között megkötött nemzetközi szerződései	1981
A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre	2008
A nemzetközi szervezetek felelőssége	2004–2011
A külföldiek kiutasítása	2009–2014
Az egyének védelme katasztrófák esetén	2011–2013, 2016
Az utólagos megállapodások és az utólagos gyakorlat szerepe a nemzetközi szerződések értelmezésében	2015–2016
A nemzetközi szokásjog beazonosítása	2015
A nemzetközi szerződések ideiglenes alkalmazása	2013, 2015–2016, 2017–2018, 2020
Az atmoszféra védelme	2016–2017
Az emberiség elleni bűncselekmények megelőzése és megbüntetése	2017–2018

Forrás: Cabarita,⁵⁰ amelyet saját gyűjtés egészített ki.

Az „EU hozzájárulás” megjelölés magában foglalja úgy a szóbeli kontribúciókat, mint az írásbeli beadványokat, s nem csupán azokat, amelyeknek közvetlenül az ILC volt a címzettje, hanem azokat is, amelyeket az ENSZ Közgyűlés Hatodik (Jogi) Bizottsága előtt tett az Unió az ILC tervezeteire vonatkozóan.

Ahogy a fenti áttekintő táblázat kitűnik, a mai napig az EU az ILC előtt szereplő tizenegy kodifikációs tárgykör kapcsán nyújtott be írásbeli és/vagy szóbeli hozzájárulást; vagyis az ILC által eddig vizsgált közel hatvan téma közül az EU kevesebb mint annak egyötödére tett észrevételeket.⁵¹

Az EU-nak az ILC munkájába való bekapcsolódásának mértékét több tényező kombinációja befolyásolja. Ez nem pusztán attól függ, hogy az ILC az EU-t olyan releváns nemzetközi szervezetként azonosítja, amelyetől Statútuma 26. cikkének értelmében észrevételeket kellene bekérnie, hanem függ az EU szerepvállalási képességétől, illetve attól, hogy ebben maga mennyire érdekelt. Az EU-kontribúciók

⁵⁰ CABRITA: *The EU's contribution to the development of international law...* 17. o.

⁵¹ Uo.

– főként a 2000-es évek óta – a tagállamok és az EU (elsősorban az Európai Bizottság) közötti *fokozottabb koordinációt* is tükrözik a nemzetközi jogi kérdésekben, az EU különböző döntés-előkészítő testületeiben. Ez utóbbiak közé tartoznak az EU Tanács nemzetközi közjogi munkacsoportja (COJUR);⁵² az adott témával megbízott egyéb tematikus tanácsai munkacsoportok (például a Tanács migrációs, integrációs és kiutasítási munkacsoportja); valamint az EU ENSZ Delegációja New Yorkban.⁵³

Az ILC munkájára vonatkozó hozzájárulásai során az EU visszatérő narratívája az volt, hogy a nemzetközi jogi normák többnyire *nem kellően veszik figyelembe* vagy *nem eléggé reflektálják* az Unió *sui generis* karakterét, illetve e „regionális integrációs szerveződés sajátos jellegét”.⁵⁴ Az ILC-ban az 1970-es évek végén a legnagyobb kedvezmény elvét kifejező záradékról (MFN-klauzula) folytatott tárgyalások során az akkori Európai Gazdasági Közösség észrevételeiben hangsúlyozta önnön „különleges nemzetközi jellege” figyelembevételének szükségességét,⁵⁵ valamint nemtetszését fejezte ki az MFN-klauzulára vonatkozó cikktervezetekkel szemben, mivel azok „elhanyagolják azt az egész világon egyre növekvő tendenciát, amely regionálisan integrált térségek létrehozására irányul”.⁵⁶ Ez a retorika még erőteljesebbé vált az ILC nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezetével (DARIO)⁵⁷ kapcsolatos munkájára irányuló számos uniós észrevétel kapcsán. Ezekben az EU több ízben „meglehetősen sajátos nemzetközi szervezatként”⁵⁸ jellemezte magát, amely „jóval meghaladja a klasszikus nemzetközi szervezetek szokásos paramétereit, ahogy jelenleg ismerjük őket”.⁵⁹

Másfelől az ILC az európai integrációs folyamat „másságára” és „egyedülállóságára” hivatkozott, hogy *ignorálhassa* az EU-jog szerepét és jelentőségét az ILC-n belüli vitákban. Az ILC következetesen arra törekedett, hogy tartsa magát az absztrakt

⁵² A nemzetközi szakirodalomban a COJUR-ról lásd például HOFFMEISTER, Frank: Comité Juridique (COJUR). In WOLFRUM, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford, 2008-tól (online).

⁵³ Ugyanezt lásd WOUTERS–HERMEZ: The EU's contribution to the “strict observance”... 4–5. o.; CABRITA: *The EU's contribution to the development of international law*... 18. o.

⁵⁴ ILC: Comments of Member States, organs of the United Nations, specialized agencies and other intergovernmental organizations on the draft articles on the most-favoured-nation clause adopted by the International Law Commission at its twenty-eighth session. *Yearbook of the International Law Commission* 1978. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirtieth session, Volume II, Part Two, UN Doc A/CN.4/SER.A/1978/Add.I (Part 2), 180. o.

⁵⁵ Uo. 184. o.

⁵⁶ ILC: Report on the most-favoured-nation clause by Mr Nicolai Ushakov, *Special Rapporteur*. UN Doc A/CN.4/309 and Add. 1–2. *Yearbook of the International Law Commission* 1978. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirtieth session, Volume II, Part Two, 181. o.

⁵⁷ ILC: Draft Articles on the Responsibility of International Organizations. UN Doc A/66/10 (2011). Az ENSZ Közgyűlése 2011-ben jóváhagyólag önálló határozatba foglalta a tervezetet [UN Res 66/100 (9 December 2011) UN Doc A/RES/66/100, Annex].

⁵⁸ ILC: Comments and observations received from international organizations. UN Doc A/CN.4/568, illetve Add.1 (17 March and 12 May 2006), 127. o.

⁵⁹ Statement on behalf of the European Union, Professor G. Nesi, Legal Adviser of the Permanent Mission of Italy to the United Nations' Sixth Committee, Report of the International Law Commission Chapter IV, Responsibility of International Organizations, Item 152, New York, 27 October 2003.

és általános jellegű, egyetemes érvényű szabályok beazonosításának és kidolgozásának módszertanához, így vonatkozott kivételeket kidolgozni, valamint olyan rendkívül specifikus rezsimekhez igazodni, mint az EU(-jog). Az egyetemességre törekvés jegyében az ILC többféle stratégiát is kialakított annak elkerülése érdekében, hogy az EU jogi megoldásaival érdemben kelljen foglalkoznia. Ezek közé tartozott, hogy munkájában kizárólag egyetemes jellegű nemzetközi szervezetek szabályozására és gyakorlatára hivatkozott; került az EU gyakorlatára való hivatkozásokat; továbbá kifejezetten elutasította olyan speciális szabályok (*lex specialis*) kidolgozását, amelyek az EU-jog *sui generis* jellegét és az uniós intézmények (kifelé irányuló) gyakorlatának sajátosságait tükröznék.⁶⁰

E hűvös és távolságtartó hozzáállás ellenére az ILC az idők folyamán fokozatosan nyitottabbá vált a regionális nemzetközi szervezetek és különösen az EU szerepe felé a nemzetközi jogi szabályok kodifikációját és fokozatos tovább fejlesztését végző munkájában. E „lépéprébák egymás felé” szellemében az EU is felülvizsgálta a saját kivételességét mereven szajkózó álláspontját, illetve új stratégiaként a regionális (integrációs) nemzetközi szervezetek mint az ILC előtt saját joga fellépő aktorok ügyének előmozdítása, azok stratégiai befogadtatása felé mozdult el – ezzel saját pozícióját és érvei súlyát is erősítve. Ez volt megfigyelhető például az államok és nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti nemzetközi szerződések jogáról szóló 1986. évi bécsi egyezmény,⁶¹ illetve a DARIO kodifikációs munkálatai során.

A két szervezet közötti effajta *détente* eredményeként az ILC fokozatosan elfogadta a nemzetközi szervezetek – különösen az EU – (jogalkotási) gyakorlatának relevanciáját a saját kodifikációs munkája szempontjából, a nemzetközi jog releváns forrása vagy szokásjogi normák létét megalapozó gyakorlat gyanánt. Az EU számos javaslata is bekerült az ILC adott témára vonatkozó végleges tervezetébe, még akkor is, ha esetenként felvizezett formában vagy a normaszöveg helyett az ahhoz fűzött magyarázatokban (kommentárban) kapott helyet.⁶² Ez a változás legalább részben annak tudható be, hogy a nemzetközi közösség az EU-t egyre inkább elismeri *önálló globális szereplőként*. Összességében megállapítható: az EU és jogrendje az ILC kodifikáló és jogfejlesztő munkáját tekintve „kicsi, de nem elhanyagolható nyomot hagyott a tárgyalások végkimenetelén számos tárgykörben”.⁶³

⁶⁰ CABRITA: *The EU's contribution to the development of international law...* 19. o.

⁶¹ Az 1986. évi Bécsi Egyezmény (UN Doc A/CONF.129/15) – kellő számú ratifikáció hiányában – a mai napig nem lépett még hatályba.

⁶² A külföldiek kiutasításáról szóló ILC-tervezet kapcsán ennek részletes elemzését lásd MOLNÁR, Tamás: *EU Migration Law Shaping International Migration Law in the Field of Expulsion of Aliens – the Case of the ILC Draft Articles*. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 58. (2017) 237–260. o.

⁶³ CABRITA: *The EU's contribution to the development of international law...* 22. o.

IV. Záró gondolatok

Az Unió belső jogi architektúrájának megszilárdulása és a jogrendjének fundamentumát alkotó strukturális elvek (az EU-jog autonómiája, közvetlen hatálya és elsőbbsége stb.) kikristályosodása óta eltelt évtizedekben az EU újragondolta és fokozta részvételét a nemzetközi jog síkján, így e globális jogrend alakításában való proaktív közreműködését. E külső dimenzióban észlelhető uniós aktivitás magyarázható az EU megosztott vagy kizárólagos külső hatáskörébe tartozó szakpolitikák – legfőképpen az alapítószerződések módosításaival nyert – bővülésével, valamint az EU nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó hatásköreit⁶⁴ nem egyszer kiterjesztően értelmező európai bírósági joggyakorlattal.⁶⁵ Ehhez nagymértékben hozzájárultak az EU korábbi stratégiai dokumentumaiban megfogalmazott külpolitikai prioritások, majd ezt követően a tágabb világ felé forduló uniós külkapcsolati célok beépítése az elsődleges EU-jogba. Valójában nincs semmi újdonság ezekben a kifelé irányuló uniós törekvésekben: jó példa erre, hogy egyre több állam jeleníti meg alkotmányában a nemzetközi jogrend alakításában való aktív közreműködés államcélját. Az EU is magáévá tette ezt a trendet – amelyet „az alkotmányjog világszerte zajló dinamikus nemzetköziesedésnek”⁶⁶ is neveznek – annak érdekében, hogy saját jogrendjének értékei és alapelvei mentén hozzájáruljon a nemzetközi jog alakításához és fejlődéséhez.

Az EU-nak – és joganyagának – az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság munkájában játszott szerepére szűkítve a konklúziók fókuszát, kijelenthető: az ILC kezdeti vonakodását az európai regionális integrációs szervezettől érkező input befogadását illetően fokozatosan felváltotta az EU elfogadása önálló nemzetközi jogi aktorként, illetve elismerést nyert utóbbi törekvése, hogy hozzájáruljon a nemzetközi jog egyes területeinek kodifikációjához. Noha az ILC és az EU is egyaránt tett lépéseket e kedvező irányú változások érdekében, az előbbi „minden bizonnyal lazíthat még konzervatív felfogásán a nemzetközi jog államközpontú paradigmáját illetően”.⁶⁷ Az EU pedig engedett a kivételességét és *sui generis* mivoltát hangsúlyozó narratívájából annak érdekében, hogy az ILC napirendjén szereplő lehető legtöbb témával behatóbban és érdemi hatást kiváltva foglalkozhasson.

⁶⁴ Ennek főbb jogalapjai az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése (kizárólagos külső hatásköri klauzula), 207. cikke (a közös kereskedelempolitika kapcsán), továbbá 216–219. cikkei (az uniós szintű nemzetközi megállapodásokra vonatkozó általános rendelkezések, ideértve azok megkötésének eljárását).

⁶⁵ Ugyanígy lásd AMTENBRINK, Fabian – KOCHENOV, Dmitry: Conclusion: messianism, mission, or Realpolitik? Some concluding observations on the EU's role in shaping the international legal order. In KOCHENOV, Dmitry – AMTENBRINK, Fabian (eds): *The European Union's Shaping of the International Legal Order*. Cambridge, 2014. 351. o.

⁶⁶ LARIK, Joris: Shaping the international order as an EU objective. In KOCHENOV, Dmitry – AMTENBRINK, Fabian (eds): *The European Union's Shaping of the International Legal Order*. Cambridge, 2014. 62–86. o.

⁶⁷ CABRITA: *The EU's contribution to the development of international law...* 26. o.

Az ILC továbbra is az egyik legkevésbé átpolitizált univerzális szintű intézményes fórum, ahol a nemzetközi jog kodifikációja zajlik, s ahol az EU sikerrel közvetítheti saját joganyagának és gyakorlatának relevanciáját – mindezt a nemzetközi jog nyelvén. Figyelemmel arra, hogy az ILC tevékenysége fokozatosan kiterjed a nemzetközi jog klasszikus kérdésein túl újonnan felemelkedő jogterületekre is – mint például a környezetvédelem, a nemzetközi szervezetek felelőssége, a nemzetközi katasztrófavédelmi együttműködés vagy a nemzetközi migráció –, az EU-nak mint regionális entitásnak vitathatatlanul nagyobb szerepe lesz, hiszen kifejezetten érintett ezekben a kérdésekben, köszönhetően annak, hogy egyre több együttműködési terület kerül az uniós szabályozás hatókörébe, beleértve azokat is, amelyek még viszonylag újak az államközi együttműködés horizontján.

Zárszóként egyetértőleg visszautalnék Cabritának a mottóban idézett frappáns megállapítására, miszerint az uniós intézmények gyakran vegyes jelzéseket küldenek az EU-nak a nemzetközi joggal való kapcsolatáról; az ILC kontextusában pedig az Unió ingadozása figyelhető meg a nemzetközi jog progresszívebb megközelítése iránti törekvés, illetve a fokozatos fejlesztéssel szembeni konzervatív álláspont között. Az mindenesetre vitán felüli, hogy a tételes jog szintjén megvan annak a lehetősége, hogy az EU fokozza erőfeszítéseit a nemzetközi jog fejlesztésének elősegítésére az alapító szerződéseiben előírtak szerint. Ennek lakmuspapírja lehet az Unió ILC-n belüli fellépése, mely ENSZ fórum többé már nem „ismeretlen ismerős” az előbbi számára.

Nemzetközi beruházásvédelem és emberi jogok a rendszeralapú integráció tükrében

I. Bevezetés

Brunno Simma értelmezésében a nemzetközi jog „univerzalitásának” három különböző szintje létezik.¹ Klasszikus értelemben a nemzetközi jog a minden államra érvényes és kötelező jogot jelenti.² Mindazonáltal a nemzetközi jog értelmezhető egy önálló és koherens jogrendszerként is.³ Végezetül egy globális szintű közrendként is értelmezhető, amely az egész emberiség számára kötelező, közös jogrend létrehozását célozza. Az utóbbi értelmezés a nemzetközi jog univerzalista megközelítését tükrözi, amelynek értelmében a nemzetközi jog túlmutat olyan szabályok és alapelvek összességén, amelyek rendeltetése az államok közötti koordináció és együttműködés irányítása, és „a társadalmi élet mindent átfogó tervrajzát” képezi.⁴ Az univerzalista szemlélet értelmében a nemzetközi jog nem merül ki az államközi kapcsolatok rendezésében, hanem az egyénnek a nemzetközi jogi jogalanyisággal történő felruházásával, a nemzetközi jogi normák közötti hierarchia megteremtésével, valamint értékorientált megközelítés alkalmazásával a nemzetközi jog vertikalizációja felé törekszik.⁵ Ennek a folyamatnak egyenes következménye a nemzetközi jog alapelvét képező konszenzus elhagyása, valamint a globálisan egységes joganyag és jogrendszer létrehozása, vagyis a nemzetközi közjog megteremtése.⁶

II. A nemzetközi jog fragmentációja

A nemzetközi beruházásvédelem és az emberi jogok találkozásának kihívásai a nemzetközi jog univerzalitásának második szférájába tartozó területet képeznek. E rezsi-

* MORDIVOGLIA Clio ügyvédjelölt, Hegymegi-Barakonyi és Társa – Baker&McKenzie Ügyvédi Iroda.

¹ SIMMA, Brunno: A nemzetközi jog univerzalitása. *The European Journal of International Law*, 20. (2009) 2., 265–297. o. A fordítást készítette Péter Orsolya Márta, 180. o.

² Uo.

³ Uo. 181. o.

⁴ TOMUSCHAT, Christian: *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law. Recueil des Cours*, 281. (1999) 63. o.

⁵ SIMMA: A nemzetközi jog univerzalitása. 182. o.

⁶ Uo.; PETERS, Anne: Fragmentation and Constitutionalization. In ORFORD, Anne – HOFFMANN, Florian: *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*. Oxford, New York, 2016. 1015–1016. o.

mekbe tartozó kötelezettségek és jogok gyakorlati érvényre juttatásának legnagyobb kihívását a nemzetközi jog „fragmentációja” képezi. A nemzetközi jog fragmentációjának jelenségét az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottság (NJB) Martti Koskenniemi által vezetett, fragmentációt tanulmányozó munkacsoport 2006-os végleges jelentése (Fragmentációs Jelentés) tárgyalta részleteiben, és tette népszerűvé a nemzetközi jogi diskurzusban.⁷ Ugyanakkor a problémára már jóval korábban C. Wilfried Jenks,⁸ valamint a Nemzetközi Bíróság korábbi elnöke, Gilbert Guillaume proliferációról tartott beszédében⁹ is rávilágított.

A nemzetközi jog fragmentációja a különböző szerződéses rezsimek közötti – *prima facie* – normaütközést jelenti, tekintettel a normák közötti hierarchia hiányára.¹⁰ A Fragmentációs Jelentés a normaütközés veszélyeire hívja fel a figyelmet a nemzetközi jog egységességének és koherenciájának szétbomlása tekintetében, valamint a normaütközés feloldására vonatkozó megoldási javaslatokat fogalmaz meg. A nemzetközi jog fejlődésével, valamint a nemzetközi egyezmények hálójának sűrűsödésével és a funkcionális differenciálódás jelenségével a fragmentáció jelentősége fokozatosan növekszik.¹¹ Hatása pedig nem hagyható figyelmen kívül különösen a beruházásvédelem és az emberi jogok területén.¹²

III. A fragmentáció típusai

1. A zárt rendszerek funkcionális fragmentációja

A fragmentációnak különösen nagy jelentősége van az úgynevezett zárt rendszerek, vagyis *self contained regime*-ek tekintetében. Az általános nemzetközi jogon belül több olyan zárt rendszer alakult ki, amelyeknek speciális elsődleges normái vannak; ezekhez sajátos másodlagos források kapcsolódnak, és ekként értelmezésüknek és alkalmazásuknak is egyedi szabályai vannak.¹³ Ilyen zárt rendszert képez többek között

⁷ ILC: Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission, 13 April 2006, A/CN.4/L.682, 491. cikk. (A továbbiakban: Fragmentációs Jelentés.)

⁸ Uo.

⁹ PETERS, Anne: The refinement of international law: From fragmentation to regime interaction and politicization. *International Journal of Constitutional Law*, 15. (2017) 3., 671–704. o., 671. o.

¹⁰ VAN AAKEN, Anne: Defragmentation of Public International Law Through Interpretation: A Methodological Proposal. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16. (2009) 2., 483–512. o., 484. o.

¹¹ KAJTÁR Gábor: *Betudás a nemzetközi jogban – Fragmentáció és koherencia egy változó korban*. Habilitációs kézirat. Budapest, 2019. 9. o.

¹² HIRSCH, Moshe: The Sociological Dimension of International Arbitration: The investment arbitration culture. In SCHULTZ, Thomas – ORTINO, Federico: *The Oxford Handbook of International Arbitration*. Oxford, New York, 2020. 723. o.

¹³ KAJTÁR: *Betudás a nemzetközi jogban*. 12. o.

a kereskedelmi jog, a beruházásvédelem, az emberi jogok, a környezetvédelmi jog, amelyek egy speciális témát, jogterületet szabályoznak. Ezek a zárt rezsimek gyakran a funkcionálisan specializált nemzetközi szervezetek mentén alakulnak ki, mint a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), ENSZ Környezetvédelmi Program (UNEP), a Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO), Nemzetközi Munkaügyi Világszervezet (ILO) vagy az Egészségügyi Világszervezet (WHO).¹⁴ Ezen túlmenően földrajzi vagy regionális egyezmények is külön rezsimeket hozhatnak létre, mint az Európai Közösség, az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (NAFTA), az Emberi Jogok Európai Egyezménye (ECHR), az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (ACHR), valamint az Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság (IACHR).¹⁵ Mindezekre tekintettel fragmentációról többféle értelemben beszélünk. Egyfelől létezik normatív fragmentáció, másfelől intézményi fragmentáció¹⁶ és végezetül földrajzi, illetve regionális fragmentáció.¹⁷ Fragmentáció akkor következik be, amikor ezek a funkcionálisan specializált rezsimek autonómiát követelnek egymástól, vagy az általános nemzetközi jogtól.¹⁸

Egyes jogtudósok szerint ma már elavult zárt rezsimekről beszélni, ugyanis egyetlen nemzetközi jogi jogterület sem értelmezhető és alkalmazható egy zárt jogi vákuumban az általános nemzetközi jog szabályainak alkalmazása nélkül.¹⁹ Erre tekintettel a Fragmentációs Jelentés is a „különleges szerződéses rezsimek” kifejezést javasolja.²⁰ Tekintettel arra, hogy ezek a rendszerek egymástól függetlenül, és egymásra tekintet nélkül fejlődnek, normakonfliktust és eltérő intézményi gyakorlatokat eredményeznek. Ennek következménye a nemzetközi jog koherens rendszerének szétszakadása, és ezzel együtt a normavilágosság, jogbiztonság és kiszámíthatóság elvesztése.²¹

2. Párhuzamos szabályozás

Tekintettel arra, hogy ugyanazt a jogterületet különböző regionális egyezmények is szabályozhatják, a fragmentáció nemcsak normakollízióból eredhet, hanem párhuzamos szabályozásból is.²² Párhuzamos szabályozásra példa a Polgári és Politikai Jogok

¹⁴ PAUWELYN, Joost: Fragmentation of International law. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, (2006) 2. bekezdés.

¹⁵ Uo. 3. bekezdés.

¹⁶ KAJTÁR: *Betudás a nemzetközi jogban*. 10. o.; MATZ-LÜCK, Nele: Structural Questions of Fragmentation. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 105. (2011) 123–125., 125. o.

¹⁷ PETERS: The refinement of international law... 675. o.

¹⁸ PAUWELYN: Fragmentation of International law. 4. bekezdés.

¹⁹ PETERS: The refinement of international law... 675. o.

²⁰ Fragmentációs Jelentés. 492. bekezdés.

²¹ KAJTÁR: *Betudás a nemzetközi jogban*. 10. o.; MATZ-LÜCK: Structural Questions of Fragmentation. 125. o.

²² Southern Bluefin Tuna case. *ILM*, 39. (2000) 52. bekezdés, 1388. o.

Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCR), illetve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezményokmánya (ICESCR), valamint a regionális egyezmények, mint az ECHR, vagy a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) és a NAFTA. Míg a normatív, valamint a regionális fragmentáció horizontális abban az értelemben, hogy nem merül fel ezeknek a normáknak a különböző szabályozási szintű konfliktusa, a párhuzamosan szabályozott jogterületek közötti normaütközésnek vertikális vetületei is felmerülhetnek, tekintettel arra, hogy különböző szinten szabályozott jogterületek közötti konfliktust eredményezhetnek.²³

3. Prolifерáció

A fentiekén túlmenően eljárási fragmentációról, vagyis a nemzetközi vitarendezési fórumok proliferációjáról is beszélünk, ami joghatósági összeütközést,²⁴ valamint divergens joggyakorlatot eredményez.²⁵ Ennek tipikus példái a WTO és a Tenger Jogának Különleges Nemzetközi Bírósága (ITLOS) joghatóságának ütközése,²⁶ a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények (BIT) alapján kikötött fórumok közötti joghatóság-ütközés, továbbá a Nemzetközi Bíróság és az ITLOS, illetve a WTO és a NAFTA közötti joghatóság-ütközés.

Акár az általános nemzetközi jog erodálódásaként, vagy csak egy technikai problémaként tekintünk a fragmentáció jelenségére, óhatatlanul szükséges egy eszközrendszert kialakítani ezen normarendszerek közötti viszonyrendszer megállapításához. Annak megválaszolásához, hogy milyen technikákkal lehetséges a különleges szerződéses rezsimek közötti normaütközést feloldani, elsőként fontos meghatározni, hogy mit értünk normaütközés alatt.

IV. Normakonfliktus

A jogirodalomban szűk értelemben vett normakonfliktusokról és tág értelemben vett normakonfliktusról beszélhetünk. Szűk értelemben vett normakonfliktus alatt azt értjük, amikor a fragmentáció jogi kötelezettségek közötti összeegyeztethetlenséget eredményez, vagyis, amikor egy állam vagy a nemzetközi jog alanya nem tud eleget tenni egy nemzetközi jogi kötelezettségének anélkül, hogy megsértse egy másik

²³ PAUWELYN: Fragmentation of International law. 4. bekezdés.

²⁴ KAJTÁR: *Betudás a nemzetközi jogban*. 12. o.

²⁵ PAUWELYN: Fragmentation of International law. 4. bekezdés.; MCLACHALN, Campbell: The Principle of Systematic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention. *International and Comparative Law Quarterly*, 54. (2005) 2., 279–319., 284. o.

²⁶ *MOX Plant case (Írország v. Egyesült Királyság)*, PCA Case No. 2002-01, Order on Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits, and Request for Further Provisional Measures, 14–28. bekezdések.

nemzetközi jogi kötelezettséget.²⁷ Tág értelemben pedig akkor beszélünk normakonfliktusról, amikor egy szerződés megghiúsíthatja a másik szerződés célját, anélkül, hogy szűk értelemben vett normakonfliktust eredményezne.²⁸ A Fragmentációs Jelentés ebben a tág értelemben használja a normakonfliktus kifejezést.²⁹ Általános értelemben tehát normakonfliktus alatt leginkább a szerződések közötti feszültségről beszélhetünk a különböző szabályozási célokra tekintettel. Kifejezett normaütközés ebben az esetben kizárólag egy konkrét jogalkalmazás, vagy vitarendezés esetén alakulhat ki.³⁰ Általában véve a különböző szerződéses rezsimek közötti antagonisztikus ellentétek a privát felek érdekei és a közérdek közötti ellentétként értelmezhetők.³¹ E tekintetben a privát felek és a közérdek, valamint a fogadó ország politikai céljai között húzódó érdekellentét közötti egyeztetésre van szükség. A két érdek közötti ütközést legplasztikusabban az emberi jogok és a nemzetközi beruházásvédelem közötti ellentét mutatja be. A Fragmentációs Jelentéshez hasonlóan a jelen elemzés szintén a tág értelemben vett normakonfliktust veszi alapul.

V. A normakonfliktus feloldásának eszközei

A Fragmentációs Jelentés óta a nemzetközi jog fragmentációjára, különösen a normakonfliktus feloldására számos megoldási javaslat született a jogirodalomban. A normakonfliktus feloldásának vannak hierarchikus, vagyis egymást kizáró technikái, valamint léteznek a két normát összeegyeztetni próbáló megoldási javaslatok is. A normakonfliktus feloldásának fontos kiindulópontját képezi, hogy a különleges szerződéses rezsimek közös nevezője a szerződésekről szóló Bécsi Egyezményben gyökerezik, ugyanis mindegyik erre alapítja kötelező erejét. A Fragmentációs Jelentés ebből táplálkozva a normakonfliktus feloldásának hagyományos elveihez nyúlik vissza, mint a *lex specialis derogat legi generali*³² és a *lex posterior derogat legi priori*.³³

1. *Lex specialis*

A *lex specialis* jogelv értelmében, ha egy jogterület egy általános és egy specifikusabb norma által is szabályozva van, az utóbbi alkalmazandó. A jogelv azonban két

²⁷ PETERS: The refinement of international law... 679. o.; PAUWELYN: Fragmentation of International law. 38. bekezdés.

²⁸ PETERS: The refinement of international law... 679. o.

²⁹ Fragmentációs Jelentés. 38. bekezdés.

³⁰ PETERS: The refinement of international law... 676. o.

³¹ Uo.

³² Fragmentációs Jelentés. 56. bekezdés.

³³ Uo. 228. bekezdés.

értelemben is alkalmazható. Egyik esetben az általános szabály a speciális szabály háttérjogszabályaként működik, amelynek értelmében a speciális szabály az általános szabálynak megfelelően, annak keretein belül értelmezendő. Ebben az értelemben az általános és a speciális szabály egy irányba mutatnak.³⁴ Másik értelemben azonban a *lex specialis* nem hierarchikus viszonyban áll az általános szabállyal, és így két összeférhetetlen és ellentétes irányú szabályozást tartalmaznak, így kvázi a *lex specialis* egy kivételt képez az általános szabály alól. Ez utóbbi értelemben a speciális rendelkezés kizárja az általános rendelkezés alkalmazását.³⁵ A gyakorlatban nehéz meghatározni, hogy mi minősül általános szabályzásnak, és mi minősül speciális szabályzásnak, valamint, hogy ezek egy irányba mutatnak és kiegészítik egymást, vagy pedig kizárják egymás alkalmazását. Ennek tipikus példája a regionális emberi jogi egyezmények, valamint az univerzális emberi jogi egyezmények egymás mellett történő alkalmazása.

2. *Lex posterior*

A *lex posterior* jogelvet a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 30. és 41. cikke szabályozza. A szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 30. cikkében kodifikált jogelv értelmében vélelem áll fenn a tekintetben, hogy az azonos felek között utóbb azonos tárgyban keletkezett egyezményt a korábbival összeegyeztethetően kell értelmezni. Amennyiben viszont úgy tűnik, hogy a felek kifejezetten fel akarták cserélni a korábbi egyezményt az utóbbival, úgy a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 59. cikkét szükséges alkalmazni. Kérdésként merül fel azonban, hogy mit takar az azonos szabályozási tárgy. Szűken értelmezve ez a jogelv bizonyosan nem alkalmazható különböző speciális szerződéses rezsimek közötti normaütközés feloldására. Mindazonáltal Martti Koskenniemi a Fragmentációs Jelentésben arra a következtetésre jut, hogy az emberi jogok, a kereskedelmi jog, valamint a környezetvédelmi jog tetszőlegesen használt fogalmak, amelyeket csupán a professzionális specializációra alkalmazunk. Tehát nincsenek normatív szabályok arra nézve, hogy miként kategorizáljuk a különböző szerződéses rezsimeket, különös tekintettel arra, hogy a legtöbb szerződéses rezsimeket több szempontból is lehet kategorizálni.³⁶ Koskenniemi szerint ezek a meghatározások nem determinálják ezeknek az instrumentumoknak a természetét, hanem csak azt a perspektívát adják, amelyből ezeket a jogi instrumentumokat vizsgálni kell.³⁷ Erre tekintettel a Fragmentációs Jelentés azt javasolja, hogy a *lex posterior* jogelv alkalmazása során arra a kérdésre kell választ találni, hogy vajon az

³⁴ Uo.

³⁵ Uo. 57. bekezdés.

³⁶ Uo. 254. bekezdés.

³⁷ Uo.

utóbb létrejött, nemzetközi szerződésen alapuló kötelezettség érinti-e bármilyen módon a korábban keletkezett kötelezettséget.³⁸ Azt, hogy egy utóbb keletkezett kötelezettség érinti-e a korábban keletkezett kötelezettséget, a normakonfliktus értelemben használja a Fragmentációs Jelentés, vagyis hogy az utóbbi kötelezettség megakadályozza-e a korábbi kötelezettség teljesítését, vagy más módon aláássa-e annak célját.³⁹ A jogelvvel kapcsolatban a legnagyobb vita a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 30. cikk (4) bekezdésére vonatkozik, amely azt szabályozza, hogy mi történik akkor, ha az utóbb keletkezett szerződésnek nem ugyanazok a tagjai, mint a korábbinak. A szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény kapcsán született, Waldock által véglegesített NJB jelentés erre a kérdésre azt a megoldást adja, hogy azon államok tekintetében, amelyek kizárólag a korábbi egyezmény tagjai, a korábbi egyezmény alkalmazandó. Azon államok tekintetében, amelyek mind az első, mind a második szerződésnek tagjai, az utóbb keletkezett szerződésnek van elsőbbsége.⁴⁰

3. A hierarchikus viszony megállapításának egyéb eszközei

A jogelvek gyakorlati alkalmazását az úgynevezett konfliktus-klauzulák, vagyis *conflict clause*-ok határozzák meg, amelyek egy hierarchiát állítanak fel a különböző egyezmények és a nemzetközi jogi kötelezettségek között.⁴¹ A nemzetközi jogon belül a hierarchikus viszony megállapításának legfőbb normáit a *jus cogens* normák jelentik. Mindazonáltal a gyakorlatban ez nem annyira szigorú hierarchiát állít fel, inkább egy iránymutatást ad a normák értelmezéséhez.⁴² Ilyennek tekinthető az ENSZ Alapokmány 103. cikke is, amely az ENSZ Alapokmányból eredő kötelezettségek elsőbbségét mondja ki más nemzetközi jogi megállapodásból eredő kötelezettségekhez képest, összeütközésük esetén: „[h]a az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség”. Ennek jelentőségét azonban csökkenti az a vélelem, miszerint a nemzetközi jogból eredő más kötelezettségek összeegyeztethetők az ENSZ Alapokmánnyal.⁴³

³⁸ Uo.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Uo. 265. bekezdés.

⁴¹ Ilyen klauzulát tartalmaz a NATO 8. cikke, amely kimondja, hogy nem köt olyan nemzetközi egyezményt, amely konfliktusban van az Észak-Atlanti Szerződéssel. Az UNCLOS 311. cikk (3) bekezdése pedig kifejezetten kimondja, hogy az UNCLOS-szal összeegyeztethető nemzetközi egyezményt köthetnek a felek. A Nyílt Tenger Jogáról szóló Genfi Egyezmény 30. cikke értelmében az egyezmény nincs hatással a felek által korábban kötött egyezményekre. Az Európai Unió Szerződés 307. cikke értelmében a tagállamok által korábban kötött szerződések érintetlenül maradnak.

⁴² PETERS: The refinement of international law... 684. o.

⁴³ *Al-Jedda v. UK*, 2011 ECtH.R. 102. bekezdés (App. No. 27021/08).; *Nada v. Switzerland*, 2012 ECtH.R. 169–172. bekezdések, 197. o. (App. No. 10593/08); *Al-Dulimi*, 2016 ECtH.R. 140 bekezdés (App. No. 5809/08).

Fontos megjegyezni, hogy két különböző rezsimbe tartozó egyezmény közötti hierarchiát nehezen oldanak fel ezek a konfliktus-klauzulák. Ezt a problémát jól tükrözi a Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról viszonya a WTO-tagállamok kötelezettségeivel. A Jegyzőkönyv preambuluma úgy szól, hogy a kereskedelmi és környezetvédelmi megállapodásoknak kölcsönösen támogatniuk kell egymást a fenntartható fejlődés elérése érdekében, valamint, hogy a Jegyzőkönyv nem eredményezi a szerződéses államok meglévő jogainak és kötelezettségeinek megváltoztatását azzal, hogy ez a rendelkezés nem célozza a Jegyzőkönyv alárendelését más nemzetközi egyezményeknek.⁴⁴ Azonban ez a rendelkezés nem rendezi egyértelműen, hogy a kereskedelmi és környezetvédelmi egyezmények miként támogatják egymást, és ebből adódóan miként viszonyulnak egymáshoz. A Jegyzőkönyv szövege ugyanakkor arra utal, hogy a két különböző szerződéses rezsimbe tartozó egyezményeket egymás mellett szükséges értelmezni. Ebből adódóan azt látjuk, hogy a rezsimek alkalmazása során nem az egymás alkalmazását kizáró hierarchia megállapítása a cél, hanem a két norma egymással összeegyeztethető alkalmazása.

4. A kölcsönös elismerés elve

Peters az Európai Emberi Jogi Bíróságának (EJEB) gyakorlatából inspirálódva azt állítja, hogy a kölcsönös elismerés elvét alkalmazva lehet összeegyeztetni a különböző szerződéses rezsimet.⁴⁵ *Peters* javaslata szerint a különböző szerződéses rezsimet funkcionálisan specializált intézményeinek van legitimitása, hogy értelmezzék és érvényre juttassák a szerződéses rendelkezéseket. Ennek során az intézményeknek szükséges kölcsönösen elismerniük a különböző rezsimet által alkalmazott standardokat mindaddig, amíg azok megfelelnek a minimális közös értékalapnak. *Peters* tehát a kölcsönös elismerés, valamint az EJEB által alkalmazott értékelési mozgástér, vagyis a *marge d'appréciation* alapján a különböző rezsimet egymás melletti fennállását és különálló alkalmazását propagálja. Elméletének alapja, hogy a normák alkalmazói között kölcsönös bizalom, illetve vélelem van a tekintetben, hogy a másik intézmény is a közös standardoknak megfelelően alkalmazza a normákat. Meglátása szerint a nemzetközi jog – univerzalizációjából adódóan – rendelkezik közös értékrenddel, amely ekként teret enged a kölcsönös elismerésnek. *Peters* nem ad példát a kölcsönös elismerés elvének gyakorlati alkalmazására különböző szerződéses rezsimet között, és nem határozza meg, hogy mit ért a nemzetközi jog közös értékalapjaként. Álláspontom

⁴⁴ A Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról. http://www.biodiv.hu/biosafety/tech_coop/Cartagena_magyar.pdf/download/hu/1/Cartagena_magyar.pdf?action=view (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁵ PETERS: The refinement of international law... 684. o.

szerint ilyen közös értékalapot képezhetnek a *jus cogens* kötelezettségek. Mindazonáltal, meglátásom szerint ennek az elvnek az alkalmazása korlátokba ütközik. Az *Al-Adsani*-ügyben éppen az EJEB volt az, amely meggátolta egy *jus cogens* norma érvényesülését az állami immunitásra vonatkozó általános nemzetközi jogi szabályok érvényesülése miatt.⁴⁶ A strasbourgi bíróság a szerződésről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjára hivatkozással mondta ki azt, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményét nem lehet légüres térben értelmezni, szükséges a nemzetközi közjog általánosan elismert, állami immunitásra vonatkozó szabályait is figyelembe venni.⁴⁷ Ez az értelmezés pedig lerontotta a *jus cogens* alkalmazását.

5. A rendszeralapú integráció

Az EJEB *Al-Adsani*-ügyben hozott döntése a rezsimok közötti normakonfliktus feloldásának általánosan elfogadott technikáját fogalmazza meg, vagyis a „rendszeralapú integráció” elvét, amelyet a szerződésről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontja testesít meg. A szabály értelmében a szerződések értelmezése során a szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályát.⁴⁸ A rendelkezés a szerződés értelmezés kötelező részét képezi, ellentétben a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 32. cikkével, amely csak kétértelmű, homályos, abszurd vagy észszerűtlen szerződéses rendelkezés esetén alkalmazandó.⁴⁹

A Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjában foglalt rendszeralapú integráció alkalmazásának az alábbi kumulatív elemei vannak: (i) a szerződések értelmezése során alkalmazandó; (ii) a *részes felek viszonyában alkalmazható* és (iii) *idevonatkozó* nemzetközi jogi szabályait kell figyelembe venni.

⁴⁶ *Al-Adsani v. United Kingdom*, 2001 ECtH.R., 61. bekezdés. (App. No. 35763/97).

⁴⁷ Uo. 55–56. bekezdések.

⁴⁸ A szabály először Sir Humphrey Waldocknak mint különmegbízottnak a szerződésekre vonatkozó harmadik NJB jelentésében jelent meg. Az első megfogalmazásában szerepelt az a kikötés is, hogy a szerződés értelmezése során a *megkötésekor* hatályos nemzetközi jogi szabályok összefüggését is szükséges alkalmazni [WALDOCK, Sir Humphrey: Third Report on the Law of Treaties. Yearbook, 2. (1964)]. Ez a megfogalmazás az *Institut de Droit International*, valamint Sir Gerald Fitzmaurice-nak a Nemzetközi Bíróság gyakorlatát elemző monográfiájában foglalt inter-temporális jogra vonatkozó elvnek szintetizációját testesítette meg. Az intertemporális jog alkalmazására vonatkozó viták miatt a kitétel végül nem került bele a végleges szövegbe. Lásd még MCLACHALN: The Principle of Systematic Integration... 292. o.; SIMMA, Bruno – KILL, Theodore: Investment Law and Other Fields, Harmonizing Investment Protection and International Human Rights: First Steps Towards a Methodology. In BINDER, Christina et al. (eds): *International Investment Law for the 21st Century: Essays in Honour of Christoph Schreuer*. Oxford, 2009.

⁴⁹ Fragmentációs Jelentés. 425. bekezdés; MCLACHALN: The Principle of Systematic Integration... 290. o.

Konszenzus van a tekintetben, hogy az „idevonatkozó szabályok” a nemzetközi jog bármely elismert forrásából eredő kötelező⁵⁰ jogi normát jelenthetik.⁵¹ A „részes felek” kifejezést pedig úgy kell értelmezni, hogy az egymással vitában álló felek kell, hogy részesei legyenek annak a szerződésnek, amely a vizsgált szerződés értelmezése során figyelembe veendő.⁵² A Nemzetközi Bíróság az *Oil Platforms*-ügyben alkalmazta a rendszeralapú integráció elvét, amikor egy bilaterális szerződést az általános nemzetközi jog kontextusában értelmezett.⁵³ Később a *Djibouti kontra Franciaország* ügyben is alkalmazta azt.⁵⁴

A jogirodalomban olvashatjuk, hogy a rendszeralapú integráció elve a különleges szerződéses rezsimek közötti normakonfliktus feloldásának általános eszközeként terjedt el, amelyet a joggyakorlat gyakran alkalmaz.⁵⁵ Mindazonáltal sok kritika is megfogalmazódott vele szemben. Egyfelől a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjának alkalmazása a nemzetközi jog alapjának tekintett, a nemzetközi bírósági fórumok hatáskörét korlátozó konszenzus alapelvének megkerüléséhez vezethet.⁵⁶ A másik kritika, ami megfogalmazódott a rendszeralapú integráció elvének alkalmazása során, hogy míg az általános szerződésértelmezés valóban növeli a nemzetközi jog konzisztenciáját, kérdésként merül fel, hogy ez az elv miként alkalmazható a rendszeralapú integráció céljának elérése érdekében.⁵⁷

⁵⁰ VILLIGER, Mark E.: *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden, 2009. 433. o.; *Dispute Concerning Access to Information Under Article 9 of the OSPAR Convention, Ireland v United Kingdom*, Final Award, (2003) XXIII RIAA 59, (2003) 42 ILM 1118, ICGJ 377 (PCA 2003), 2nd July 2003, Permanent Court of Arbitration (PCA) 7–19. bekezdések (OSPAR). Griffith bírő az OSPAR-ügyben alkalmazhatónak talált egy *in statu nascendi*-ben lévő jogelv alkalmazását, amelyet az 1999 Aarhus Egyezmény részes feleinek akaratára alapozott. OSPAR, Griffith bírő Különvéleménye, 7–19 bekezdések. Lásd még Panagiotis, Merkouris: *Article 31(3)(c) of the VCLT and the Principle of Systematic Integration*. Ph.D. Thesis. London, 2010.

⁵¹ Fragmentációs Jelentés. 426. bekezdés; *Golder v. United Kingdom*, 1975 ECtHR, 35. bekezdés (app. no. 4451/70); *Al-Adsani*, 55. bekezdés.

⁵² Sokáig vita volt a tekintetben, hogy kit takarnak a „részes felek”. A *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, United States and ors v European Communities*, Panel report, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R Add 1 to Add 9 and Corr 1, DSR 2006:III, ITL 119 (WTO 2006), 29th September 2006, *World Trade Organization [WTO]*-ügy [EC-Biotech] megszorító értelmezést alkalmazott, amikor kimondta, hogy az értelmezéshez segítségül hívott nemzetközi jog normák, amelyeket a WTO egyezmények értelmezése során figyelembe vesznek, minden WTO-tagállamra kötelezőnek kell lenniük. *EC-Biotech*, 7.68. bekezdés. Ezzel ellentétes gyakorlatot követett a WTO Fellebbviteli Bizottság az *US-Shrimp*-ügyben, amelyben a „kimeríthető természeti források” értelmezése során olyan egyezményeket is figyelembe vett, amelyeknek nem minden WTO tagállam volt részes fele. *US-Shrimp*, 130. bekezdés. A vita feloldását jelenti az *erga omnes* kötelezettségek alkalmazása (SIMMA–KILL: *Investment Law and Other Fields...* 702. o.).

⁵³ *Oil Platforms case (Iran v. United States of America) (Merits)* International Court of Justice, I.C.J. Reports 2003, 41. bekezdés.

⁵⁴ *Case concerning Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, International Court of Justice, Judgment, 4 June 2008, 112. bekezdés.

⁵⁵ RACHOVITSA, Adamantia: *The Principles of Systematic Integration in Human Rights Law. International Comparative Law Quarterly*, 66. (2017), 557–588. oldalak, 557. o.

⁵⁶ SIMMA: *A nemzetközi jog univerzalitása*. 193. o.

⁵⁷ RACHOVITSA: *The Principles of Systematic Integration in Human Rights Law*. 560. o.

E tekintetben különösen aggodalomra adhat okot a szerződések szövege textuális határainak feszegetése az integráció érdekében, amelynek során a bírósági fórumok a szerződés betűjén túlterjeszkedve értelmezik és alkalmazzák a nemzetközi jog normáit.⁵⁸ Végezetül nem hagyható figyelmen kívül, hogy a rendszeralapú integráció elvének alkalmazásával a különböző fórumok közvetett módon olyan szerződéseket és szerződéses rendelkezéseket is értelmeznek, alkalmaznak és alakítanak, amelyek tekintetében nem áll fenn joghatóságuk és hatáskörük.⁵⁹

VI. A rendszeralapú integráció alkalmazása a beruházásvédelem és az emberi jogok területén

Az alábbiakban az emberi jogi normáknak a beruházásvédelmi jogvitákban történő alkalmazhatóságát tekintjük át a rendszeralapú integráció elve alapján. A beruházásvédelmi egyezmények számának növekedése,⁶⁰ és ebből következően az államok szabályozási terének csökkenése⁶¹ az emberi jogi normák alkalmazhatóságának kérdését veti fel a beruházásvédelmi választottbírósági joggyakorlatban.⁶² Az emberi jogok térnyerésének tendenciáját mutatja, hogy az Európai Parlament nemrégiben elfogadott határozata⁶³ alapján jóváhagyta a transznacionális vállalkozások emberi jogi kötelezett-

⁵⁸ Uo. 562. o. Erre példa a *Zolotukhin-ügy*, a *Mamatkulov and Askarov and Scoppola-ügy*, az *Artavia Murillo et al.-ügy*, valamint a *Siemens v Argentina*, amelyben Argentína az ECtHR *James v UK* ügyére hivatkozott, amely azonban ellentétes a BIT szövegével. Hasonlóan a *Pezold v Zimbabwe* ügyben Zimbabwe az ECtHR joggyakorlatára hivatkozott az arányosság és az értékelési mozgástér alkalmazhatósága tekintetében, amelyet a tanács azonban elutasított (KRIEBAUM, Ursula: Part I Cornerstones, Ch.6 Human Rights and International Investment Arbitration. In SCHULTZ, Thomas – ORTINO, Federico: *The Oxford Handbook of International Arbitration*. Oxford, New York, 2020. 153. o.).

⁵⁹ RACHOVITSA: *The Principles of Systematic Integration in Human Rights Law*. 569. o.

⁶⁰ SIMMA-KILL: *Investment Law and Other Fields...* 678. o.; KRIEBAUM: Part I Cornerstones. 150. o.

⁶¹ *Chevron Corporation and Texaco Petroleum Corporation v. The Republic of Ecuador*, UNCITRAL, PCA Case No. 2009-23, C/09/477457 / HA ZA 14-1291, Judgment of 20 January 2016, 2. o.; BROWN, Julia G.: *International Investment Agreements: Regulatory Chill in the Face of Litigious Heat? Western Journal of Legal Studies*, 3. (2013) 1., 1. o.; DE SHUTTER, Oliver (ed.): *Transnational Corporations and Human Rights*. Portland, Oregon, 2006. 99. o.

⁶² Lásd a témában HOWSE, Robert: *Protecting Human Rights in a Global Economy: challenges for the World Trade Organization*. Montréal, 2000.; HARRISON, James: *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*. Portland, 2007.; ABBOTT, Frederick M. – BREINING-KAUFMANN, Christine – COTTIER, Thomas (eds): *International Trade and Human Rights*. Ann Arbor, 2006. (World Trade Forum, 5.); COTTIER, Thomas – PAUWELYN, Joost – BÜRGEL BONANOMI, Elisabeth: *Human Rights and International Trade*. Oxford – New York, 2005.; HOLGER, Hestermeyer: *Human Rights and the WTO: the case of patents and access to medicines*. Oxford – New York, 2007.; AARONSON, Susan A. – ZIMMERMAN, Jamie M.: *Trade Imbalance: the struggle to weigh human rights concerns in trade policymaking*. Cambridge – New York, 2008.

⁶³ Az Európai Parlament 2018. október 4-i állásfoglalása a transznacionális vállalatokra és egyéb transznacionális jellegű üzleti vállalkozásokra az emberi jogok vonatkozásában kötelező ENSZ-eszközkhöz nyújtott uniós hozzájárulásról [2018/2763(RSP)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0382_HU.html (letöltve: 2021.03.31.).

ségeire vonatkozó kötelező erejű ENSZ dokumentum megalkotását.⁶⁴ A transznacionális vállalkozások közvetlen és pozitív emberi jogi kötelezettségeit kimondó nemzetközi egyezmény jelentős hatással lesz a beruházásvédelmi választottbírószági joggyakorlat alakulására. Erre tekintettel, álláspontom szerint, a rendszeralapú integráció gyakorlati alkalmazásának ezen a területen kiemelkedő jelentősége lesz.

1. A beruházásvédelmi választottbíróságok által alkalmazandó jog

Az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, 1965-ös Washingtoni Egyezmény (Washingtoni Egyezmény) 42. cikk (1) bekezdése akként határozza meg a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) hatáskörét, hogy „a bíróság a vitát azon jogszabályoknak megfelelően dönti el, amelyekre nézve a felek megállapodhatnak. Ilyen megállapodás hiányában a bíróság a vitában álló Szerződő Állam jogát alkalmazza (ideértve a kollíziós nemzetközi magánjogi szabályokat is), valamint a nemzetközi jog alkalmazható szabályait”. A Washingtoni Egyezmény Ügyvezető Igazgatóinak Jelentése kimondja, hogy a „nemzetközi jog” fogalom ebben a kontextusban a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikk (1) bekezdése értelmében értendő, megengedve azt, hogy a 38. cikk államok közötti jogvitákra volt tervezve.⁶⁵ Az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény 1130. cikke értelmében az Egyezmény alatt létrehozott tanácsnak a nemzetközi jog alkalmazandó szabályaival összhangban kell eldöntenie a jogvitát.⁶⁶ A WTO Vitarendezési Egyezménye alapján a WTO-nak kizárólag a WTO Egyezmények alatt előterjesztett követelések eldöntésére van joghatósága, azonban az alkalmazandó jog tekintetében nincs korlátozva.⁶⁷ Hasonlóan, az UNCLOS alapján az ITLOS-nak kizárólag az Egyezmény értelmezése és alkalmazása tekintetében van joghatósága, mindazonáltal az Egyezményekkel összeegyeztethető nemzetközi jogi

⁶⁴ A transznacionális vállalatok emberi jogi kötelezettségeinek kérdése már az 1970-es évek óta terítéken van, azonban először csak 2014-ben határozott az Emberi Jogi Bizottság egy kormányközi munkacsoport létrehozásáról abból a célból, hogy az kidolgozzon egy kötelező erejű nemzetközi jogi eszközt a transznacionális vállalatok és más vállalkozások tevékenységének szabályozására a nemzetközi emberi jogok viszonylatában. A témában lásd de SCHUTTER, Olivier: Towards a New Treaty on Business and Human Right. *Business and Human Rights Journal*, 1. (2015) 41–67. o.; TAILLANT, Jorge Daniel – BONNITCHA, Jonathan: International Investment Law and Human Rights. In SEGGER, Marie-Claire – GEHRING, Marcus W. – NEWCOMBE, Andrew (eds): *Sustainable Development in World Investment Law*. Kluwer, 2011.

⁶⁵ Report of the Executive Directors of the International Bank for Reconstruction and Development on the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States', 47. o.

⁶⁶ Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény, <http://www.sice.oas.org/trade/nafta/chap-112.asp#A1130> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶⁷ Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes Annex 2 of the WTO Agreement, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm (letöltve: 2021.03.31.).

szabályokat alkalmazhatja.⁶⁸ Végezetül az Európai Energia Charta (ECT) 26. cikk (6) bekezdése értelmében szintén alkalmaznia kell a nemzetközi jog szabályait.

A fentiekre tekintettel, a legfontosabb beruházásvédelmi választottbírószági fórumok gyakran alkalmazzák a nemzetközi jog normáit. Ebből adódóan, a beruházásvédelmi választottbírószágok elméletileg alkalmazhatnak nemzetközi emberi jogi egyezményeket a beruházásvédelmi választottbírószági jogvita eldöntése során, amennyiben azok relevánsak a jogvita eldöntése szempontjából, és alkalmazandók a felekre.

2. Joghatóság vs alkalmazandó jog

Azt tehát megállapítottuk, hogy a beruházásvédelmi választottbírószágok alkalmazhatják a nemzetközi jog általános, illetve a felekre alkalmazandó szabályait. Viszont kérdésként merül fel, hogy ez egyúttal azt is jelenti, hogy ezeknek a nemzetközi vitarendezési fórumoknak van-e joghatósága eldönteni – a beruházásvédelmi egyezményből adódó jogvita eldöntésén túlmenően – az alkalmazott nemzetközi jogi norma szerinti jogsértést, jelen esetben például az emberi jogi jogsértést, illetve az állam pozitív emberi jogi kötelezettségeinek teljesítését. A WTO joggyakorlata, valamint a jogirodalom értelmében a beruházók emberi jogsértéseinek megállapítása tekintetében a beruházásvédelmi választottbírószági fórumoknak meg kell állapítaniuk joghatóságuk hiányát ezen jogsértések tekintetében.⁶⁹ Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy a választottbírószági fórum ne alkalmazhatná az emberi jogi normákat az állami intézkedés jogellenessége kimentésének vizsgálata során.

Az *Urbaser v Argentína* ügyben a választottbírószági tanács elsőként foglalkozott a fogadó állam által előterjesztett emberi jogi viszontkereset befogadhatóságával. Az Urbaser részvényese volt egy koncessziós vállalkozásnak, amely víz- és csatornaellátási szolgáltatásokat nyújtott Buenos Airesben. Az Urbaser a spanyol–argentín BIT megsértése miatt indított eljárást Argentína ellen, a vészhelyzetre tekintettel bevezetett intézkedéseket követően. Az ügy jelentőségét Argentínának a Washingtoni Egyezmény 46. cikkén alapuló viszontkeresete alapozza meg. Argentína azzal érvelt, hogy mivel az Urbaser nem biztosította a koncesszió teljesítéséhez szükséges beruházási szintet, ez a vízhez való emberi jog megsértéséhez vezetett.⁷⁰ A Washingtoni Egyezmény 46. cikke alapján viszontkövetelés érvényesíthető, amennyiben az közvetlenül a vita tárgyából származnak, feltéve, hogy az említett kérdés nem terjeszkedik túl a felek

⁶⁸ UNCLOS 288. cikk (1) bekezdés és 293. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ RADI, Yannick: Realizing Human Rights in Investment Treaty Arbitration: A Perspective from within the International Investment Law Toolbox. *International Investment Law Toolbox*, N.C. J. INT'L L., 37. (2011) 1123. o.

⁷⁰ GUNTRIP, Edward: Urbaser v Argentina: The Origins of a Host State Human Rights Counterclaim in ICSID Arbitration? *EJIL TALK*, 2017.02.10., <https://www.ejiltalk.org/urbaser-v-argentina-the-origins-of-a-host-state-human-rights-counterclaim-in-icsid-arbitration/> (letöltve: 2021.03.31.).

hozzájárulásán és az ICSID joghatósága alá tartozik. A választottbíróvási tanács elsőként fogadott el emberi jogi vizontkereset feletti joghatóságot,⁷¹ amelyet a spanyol–argentín BIT VII. cikkének (1) bekezdésére alapított, amely kimondja, hogy a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények túl a tanács vizsgálhat más egyezményeket, valamint az általános nemzetközi jog egyéb forrásait. Tehát a tanács megállapította, hogy a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény nem alkot egy zárt rendszert.⁷² Ellenkezőleg, az alkalmazandó kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény lehetővé tette, hogy Argentína külső jogforrásokra is hivatkozzon, amikor a felperest kötő kötelezettségeket állapít meg. A választottbíróvási tanács egészen odáig elment, hogy megállapította a transznacionális vállalkozások nemzetközi jogi jogalanyiságát,⁷³ valamint megvizsgálta emberi jogi kötelezettségeiket az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alatt. A tanács végül azért utasította el Argentína vizontkeresetét, mert a felperes negatív kötelezettsége nem képezte a jogvita tárgyát.⁷⁴

3. A szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontja mint jogértelmezési eszköz

A beruházásvédelmi jogviták során az emberi jogok alkalmazására a beruházásvédelmi egyezményekben foglalt rendelkezések értelmezése során kerül sor elsősorban. Ekkor kerül előtérbe a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjának alkalmazása is. Fontos azonban, hogy alkalmazására kizárólag egy másik szerződéses rendelkezés értelmezése során kerülhet sor. Alkalmazásának további feltétele, hogy az alkalmazott emberi jogi norma alkalmazható legyen a jogvitában részt vevő felekre, valamint releváns a konkrét jogvita szempontjából. Amennyiben ezek a feltételek nem teljesülnek, úgy nem az alkalmazott szerződéses rendelkezések értelmezéséről beszélünk, hanem az alkalmazott szerződés módosítása történik, ami túlterjeszkedik a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjának alkalmazásán.⁷⁵ A különbségtételnek különös jelentősége van annak meghatározása során, hogy a gyakorlatban a rendszeralapú integráció miként képes harmonizálni a nemzetközi beruházásvédelem és az emberi jogok rezsimjeit.

A szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontja azt követeli meg, hogy a jogi érvelési folyamat részévé váljon a nemzetközi jogi normák

⁷¹ Uo.

⁷² Uo.; RADI: *Realizing Human Rights in Investment Treaty Arbitration...* 1119. o.

⁷³ RADI: *Realizing Human Rights in Investment Treaty Arbitration...* 1195. o.

⁷⁴ *Urbaser v Argentína*, 1210. bekezdés.

⁷⁵ SIMMA–KILL: *Investment Law and Other Fields...* 687. o.

beépítése koherens és észszerű módon.⁷⁶ Mindazonáltal, ha ezt a jogi érvelési folyamatot a jogalkalmazó többre használja, mint pusztán szerződésértelmezés, úgy ez túlterjeszkedik a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjának legitim – szerződésértelmezési eszköz – funkcióján. A beruházásvédelmi jogvitákban jellemzően a beruházásvédelmi egyezményekben meghatározott rendelkezések és jogelvek értelmezése során merülhet fel az emberi jogi normák alkalmazása [például a kisajátítás, a jogos elvárás (*legitimate expectation*), a tisztességes és méltányos bánásmód (*fair and equitable treatment*, vagy FET) valamint a közérdek (*public policy*) fogalmának értelmezése során]. A fentiekén túlmenően ahhoz, hogy egy emberi jogi norma alkalmazható legyen egy beruházásvédelmi jogvitában, a jogvita szempontjából idevonatkozó rendelkezésnek kell lennie.

4. Kapcsolat az emberi jogi norma mint külső szabály és a beruházásvédelmi szerződéses rendelkezés között

Az emberi jogi normák felhívásához szükséges egy kapcsolat az értelmezendő szabály és a külső norma között. Ez a kapcsolat alapulhat egyfelől arra, hogy a felek az értelmezendő fogalmat a nemzetközi jog fejlődését figyelembe véve kívánták meghatározni, vagy ha a külső norma alkalmazása meghatározza az értelmezendő szerződéses rendelkezés értelmét akként, hogy a felek ez alól nem akartak, vagy nem tudtak kisorsozódni.⁷⁷ A beruházásvédelemben alkalmazott fogalmak, mint a kisajátítás, közérdek, a jog és a társadalom fejlődésével folyamatosan változó tartalommal bíró, normatív tartalommal rendelkező elvek, amelyekhez elengedhetetlen más nemzetközi jogi normák alkalmazása.⁷⁸ Bizonyos esetekben a felek kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy ezeknek az elveknek a meghatározása a nemzetközi szokásjogban alkalmazott minimumstandardoknak kell megfelelnie.⁷⁹

5. A beruházásvédelmi választottbíróságok gyakorlata az emberi jogok alkalmazása során

Számtalan olyan beruházásvédelmi választottbírósági ügy van, amelyben felmerült az emberi jogok alkalmazása, és amelyben az államok a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények megsértését az emberi jogok védelmére hivatkozással kívánták kimen-

⁷⁶ Uo. 694. o.

⁷⁷ Uo. 703. o.

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ Uo.

teni⁸⁰ Az *Azurix v. Argentina* ügyben Argentína azzal érvelt, hogy a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények és az emberi jogok közötti konfliktust az emberi jogok javára szükséges megoldani, mivel a fogyasztók társadalmi érdekekének kell érvényesülnie a szolgáltatásnyújtók privát érdekével szemben.⁸¹ Ebben az ügyben a választottbíróági tanács azonban elutasította Argentína érvét arra hivatkozással, hogy az nem volt kellőképpen kidolgozva.⁸² A *Tecmed*-ügyben azonban a választottbíróági tanács már egy arányossági tesztet is elvégzett, amelynek során azt vizsgálta, hogy az állam által az emberi jogok érdekében használt eszközök arányban voltak-e az elérni kívánt céllal.⁸³ A választottbíróági tanács ebben az ügyben kifejezetten hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára az államnak a közérdek érdekében hozott intézkedései tekintetében. E tekintetben kimondta, hogy észszerű és arányos viszonyoknak kell lennie az beruházókra kivetett költségek és terhek, valamint a kisajátítással elérni kívánt előnyök között.⁸⁴

Azt láthatjuk, hogy mind az *Azurix*-, mind a *Tecmed*-ügyben a választottbíróági tanács a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény értelmezése során alkalmazta a releváns emberi jogi szerződéseket, sőt, még az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is hivatkozott. Az állam érvelése azért lett elutasítva ezekben az ügyben, mert nem szolgáltak elég alapul a nemzetközi beruházásvédelemben a kisajátítás jogszerűtlenségének kimentésére alkalmazott mérce megdöntésére. Ezen túlmenően azonban azt is tapasztaljuk, hogy a *Tecmed*-ügyben a választottbíróági tanács odáig is elment, hogy Emberi Jogok Európai Bírósága által kifejlesztett tesztet alkalmazzon a beruházásvédelmi vita eldöntésére. E tekintetben megállapítható, hogy bár a beruházásvédelmi választottbíróágok nem közvetlenül a szerződésekről szóló Bécsi Egyezmény 31. cikk (3) bekezdés (c) pontjára hivatkozással, hanem a Washingtoni Egyezményben adott felhatalmazás, illetve a felek beleegyezése alapján, de alkalmazták a gyakorlatban a rendszeralapú integráció elvét.

⁸⁰ *Azurix Corp. v. Argentina*, ICSID CASE No ARB/01/12, Award, 14 July 2006, 254. bekezdés [*Azurix*]; *Tecnicas Medioambientales Tecmed SA c Mexico*, ICSID Case No ARB(AF)/00/2 Awards, 29 May 2003, 311–312. bekezdések [*Tecmed*]; *Siemens AG v. Argentina*, Award 6 February 2007, ICSID Case No ARB/02/08, paras 74–75.; *Southern Pacific Properties Ltd v. Egypt*, ICSID Case No ARB/84/3, Award on the Merits, 20 May 1992, 78. bekezdés [*SPP v. Egypt*]; *SD Myer v. Canada* (2201) 40 ILM 1408, 205–209. bekezdések; *Biwater Gauff (Tanzania) Ltf. v. United Republic of Tanzania* (Award, 24 Jul. 2008); *Suez v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/19; *Aguas del Tunari v. Bol.*, ICSID Case No. ARB/02/3.; *Toto Costruzioni Generali S.p.A. v. The Republic of Lebanon*, Decision on Jurisdiction, ICSID Case No. ARB/07/12 (2009); *Hesham T. M. Al Warraq v. Republic of Indonesia*, Award, UNCITRAL (2014), paras. 556–605.

⁸¹ *Azurix*, 254. bekezdés.

⁸² Uo. 261. bekezdés. Hasonló megállapításra jutott a választottbíróági tanács a *Frontier Petroleum v. Czech Republic* ügyben.

⁸³ *Tecmed*, 311–312. bekezdések.

⁸⁴ *Tecmed*, 122. bekezdés; DUPUY, P. – FRANCIONI, F. – PETERSMANN, E.: *Human rights in international investment law and arbitration*. Oxford, 2009. 133. o.

VII. Konklúzió

Összegezve a fenti elemzést, álláspontom szerint a rendszeralapú integráció a megfogalmazott kritikák ellenére megfelelő eszközt nyújthat az emberi jogok érvényesítése során a beruházásvédelmi választottbíróságok gyakorlatában. Bár ez a gyakorlat jelenleg még gyerekcipőben jár,⁸⁵ a választottbírószági tanácsok nem futamodnak meg az általános nemzetközi jogi jogforrások alkalmazásától, így adott esetben emberi jogi normákat is alkalmaznak. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a transznacionális vállalatok emberi jogi felelősségére vonatkozó kötelező erejű nemzetközi egyezmény elfogadása esetén ezeknek a normáknak az érvényesülése és érvényesítése nem fog gyakorlati akadályokba ütközni. A beruházásvédelmi választottbírószági fórumok gyakorlatában ugyanis jelenleg is felmerülnek emberi jogi jogkérdések, amelynek során még az EJEB joggyakorlatát is figyelembe veszik, illetve az EJEB által kimunkált tesztek alkalmazják. Az *Urbaser v Argentína* ügyben a választottbírószági tanács úttörő módon mondta ki joghatóságát Argentína emberi jogi jogsértésre alapított viszontkeresete tekintetében. Ez a döntés megágyazza a transznacionális vállalkozások emberi jogi kötelezettségeinek érvényesítését a rendszeralapú integráció elvének alkalmazása útján.

⁸⁵ Fontos kiemelni, hogy például a NAFTA gyakorlatában rengeteg üggyel találkozunk, ahol kisajátításra vonatkozó beruházásvédelmi jogviták esetén a választottbírószági tanács nem volt hajlandó vizsgálni az állam intézkedéseinek motivációját akkor sem, ha azok környezetvédelmi, vagy egészségügyi célzattal történtek. Például *Metalclad v. United Mexican States*, Award of the Tribunal, August 30, 2000. 110. bekezdés; *Chemtura Corporation (formerly Crompton Corporation) v Canada*, Final Award, ICGJ 464 (PCA 2010), 2nd August 2010. Permanent Court of Arbitration; *SD Myers Incorporated v Canada*, Order, 2004 FC 38, (2004) 244 FTR 161, IIC 252 (2004), 13th January 2004, Canada; Federal Court; *Case of Claude Reyes et al. vs. Chile* (2006), Inter-Am. Ct.H.R. (Ser. C) No. 151., 158–159. o.

Az eljárásalapú felülvizsgálat az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

A nemzetközi szakirodalomban használt kifejezéssel élve, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság, EJEB) „eljárásjogi fordulatot vesz” (*the Court’s procedural turn*). A jelenlegi elnök, *Robert Spano* érvelése szerint a Bíróság „történelmi jelentőségű” átalakuláson megy keresztül, amikor a jogkorlátozó nemzeti döntés szigorú felülvizsgálatát feladva eljárásalapú felülvizsgálatot (*process-based review*) végez.¹

A szigorú felülvizsgálat időszakában a Bíróság kimunkálta az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) értelmezése során követendő alapelveket, melyeket alkalmazva meghatározta az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok tartalmát.² A szigorú felülvizsgálat eszközével élve, szűk mérlegelési mozgásteret engedett a részes államoknak azért, hogy az egyes jogok és kötelezettségek a Bíróság által kimunkált tartalommal rögzüljenek a nemzeti jogrendszerekben.³

Az eljárásalapú felülvizsgálat időszakában az Egyezmény már megfelelő tartalommal rögzült a nemzeti jogrendszerekben. Ezért elegendő annak vizsgálata, hogy a nemzeti jogalkalmazó az Egyezményben foglalt jogot a Bíróság gyakorlatával összhangban értelmezte és alkalmazta, beleértve a korlátozás arányosságának vizsgálatát. A Bíróság nem csak azt követeli meg, hogy a nemzeti jogalkalmazó Egyezménykonform értelmezést kövessen, hanem azt is, hogy a korlátozás arányosságának vizsgálatát a Bíróság gyakorlatából fakadó standardok alapján elvégezze és ekként az Egyezmény sértést elkerülje. Amennyiben a Bíróság meggyőződik arról, hogy a nemzeti jogalkalmazó a versengő jogok és érdekek mérlegelését a strasbourgi esetjogból származó kritériumok alkalmazásával elvégezte, teljes mérlegelési mozgásteret enged a számára és a nemzeti jogalkalmazó döntését nem helyettesíti saját felülvizsgálatával, ideértve a korlátozás arányosságának értékelését is.⁴

* OROSZ Dzsenifer PhD-hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ SPANO, Robert: The future of the European Court of human rights-subidiarity, process-based review and the rule of law. *Human Rights Law Review*, 18. (2018) 3., 473–494., 480. o.; ARNARDÓTTIR, Mjöll Oddny: The “procedural turn” under the European Convention on Human Rights and presumptions of Convention compliance. *International Journal of Constitutional Law*, 15. (2017) 1., 9–35., 12. o.

² SPANO: The future of the European Court of human rights-subidiarity... 475. o.

³ Uo. 479. o.

⁴ Uo. 480. o.

Az eljárásalapú felülvizsgálat célja, hogy a szubszidiaritás elve az egyedi ügyekben hatékonyan érvényesüljön. A Bíróság a nemzetközi emberi jogvédelem rendszerében csupán kiegészítő szerepet tölt be, ezért az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok kikényszerítése *elsődlegesen* a részes államok feladata.⁵

A szubszidiaritás elvének érvényesítésében kulcsfontosságú szerepet tölt be a rendesbíróági ítélkezés. Kötelezően kimerítendő jogorvoslati fórumként ezek a bíróságok kerülnek először abba a helyzetbe, hogy a jogkorlátozó állami aktus jogszerűségét az Egyezmény és a strasbourgi esetjog szempontrendszerét alkalmazva értékeljék.⁶ Ezért fontos megvizsgálni azt, hogy az eljárásalapú felülvizsgálat körében mit vár el a Bíróság a nemzeti fórumoktól. Ezt követően lehetséges azonosítani azokat az ügytípusokat, amelyekben a nemzeti bíróságokra a hazai jogszabály kifejezett rendelkezésein túlmutató, de az Egyezményből levezethető többletfeladat hárul. A központi kérdés tehát az, hogy mely ügytípusokban kerül a rendes bíróság abba a helyzetbe, hogy a jogkorlátozás arányosságának vizsgálatát a strasbourgi esetjogból származó szempontrendszernek megfelelően elvégezze, az esetlegesen eltérő következtetéseit pedig indokolja.

A tanulmány először meghatározza azokat a kritériumokat, amelyeket a Bíróság az eljárásalapú felülvizsgálat körében számon kér a nemzeti fórumokon, majd bemutatja, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban: BverfG) ezeket hogyan értelmezte a sztrájkhoz való jog alkalmazása körében. Végezetül, a tanulmány azonosítja azokat az ügytípusokat és normatív kereteket, amelyekben a hazai rendes bíróságok az arányosság vizsgálatát a strasbourgi esetjogból következő standardoknak megfelelően elvégezhetik.

I. Az eljárásalapú felülvizsgálat a Bíróság esetjogában

Az eljárásalapú felülvizsgálat hatására változik a Bíróság által hagyományosan alkalmazott felülvizsgálati hatáskör tartalma és saját érvelésének struktúrája. Ez az jelenti, hogy nem a jogkorlátozó állami aktus Egyezménnyel való összhangját vizsgálja, hanem azt, hogy a nemzeti bírósági eljárásban megvalósult-e az Egyezményben foglalt jogok védelme.⁷

A releváns szakirodalom szerint az eljárásalapú felülvizsgálat tankönyvi példája a *von Hannover*-jogeset, melyben a Bíróság azt értékelte, hogy a kiadó

⁵ KLEINLEIN, Thomas: The procedural approach of the European Court of Human Rights: between subsidiarity and dynamic evolution. *International and Comparative Law Quarterly*, 68. (2019) 1., 92–110., 92. o.

⁶ DUDÁS Dóra Virág: A mérlegelési mozgáster doktrína természete a Strasbourgi bíróság gyakorlatában. *Fundamentum*, (2014) 1–2., 103–114., 104. o.

⁷ *von Hannover v. Germany*, nos. 40660/08 and 60641/08, § 98, ECHR 2012.

véleménynyilvánításhoz fűződő szabadsága mennyiben korlátozhatja a kérelmező magánélethez való jogát. Kifejtette, hogy az Egyezmény 8. cikkének betartását szolgáló eszközök megválasztása a szerződő államok mérlegelési mozgásterébe tartozik.⁸ A mérlegelési mozgáster azonban együtt jár azzal, hogy a Bíróság az Egyezmény részes államok általi betartását ellenőrzi. Ennek körében a Bíróságnak nem az a feladata, hogy a nemzeti bíróságok szerepébe helyezkedjen, hanem az, hogy elbírálja döntésük Egyezménnyel való összhangját.⁹

Érvelése szerint, ha a nemzeti bíróság a versengő jogok közti helyes egyensúlyt az esetjogban lefektetett kritériumokkal összhangban vizsgálja, akkor a Bíróságnak nyomós indokokra van szüksége ahhoz, hogy a döntését saját álláspontjával helyettesítse.¹⁰ A konkrét ügyben a nemzeti bíróság a 8. cikkben foglalt pozitív kötelezettségét azzal teljesítette, hogy a helyes egyensúly megtalálásához a releváns esetjogban foglalt kritériumokra kifejezetten hivatkozott és ezeket alkalmazva hozta meg döntését.¹¹

A fenti jogesetből látszik, hogy az eljárásalapú felülvizsgálat befolyásolja az arányosság Bíróság általi vizsgálatát, az államoknak engedett mérlegelési mozgáster terjedelmét, illetve azt, hogy az EJEB milyen mértékben használja teljes felülvizsgálati hatalmát. Ezért érdemes röviden bemutatni a hagyományos felülvizsgálat során alkalmazott arányossági teszt követelményeit és a mérlegelési mozgáster tényezőit.

A hagyományos vagy teljes felülvizsgálat értelmében a Bíróság az Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveket értelmezi és alkalmazza minden olyan ügyben, amit a vonatkozó szabályoknak megfelelően elé terjesztettek.¹² Ugyanakkor a teljes felülvizsgálat körében sem értékel valamennyi kérdést, hanem mérlegelési mozgásteret enged a részes államoknak, illetve a vitatott döntést hozó bírói hatalomnak.¹³ Az EJEB következetes gyakorlata szerint a nemzeti bíróságokra tartozik a tények feltárása, bizonyítékok gyűjtése és értékelése, valamint a tények megállapítása. A nemzeti bíróság által megállapított tényállás valódisága mellett megdönthető vélelem szól. Ezért a Bíróság abban az esetben végzi el saját maga a tények és bizonyítékok vizsgálatát, ha bebizonyosodik, hogy a nemzeti bíróság döntése egyértelműen önkényes vagy nyilvánvalóan észszerűtlen volt.¹⁴ Hasonlóképp, a Bíróság hazai jognak való megfelelés ellenőrzésével kapcsolatos hatásköre korlátozott, mivel a nemzeti jogszabályok értelmezésével összefüggő problémák megoldása elsődlegesen a nemzeti bíróságokra tartozik. A Bíróságnak pedig nem feladata, hogy átvegye a nemzeti bíróságok helyét.¹⁵

⁸ Uo. § 104.

⁹ Uo. § 105.

¹⁰ Uo. § 107.

¹¹ Uo. § 124–125.

¹² Egyezmény 1. cikk.

¹³ DUDÁS: A mérlegelési mozgáster doktrína természete a Strasbourgi bíróság gyakorlatában. 107. o.

¹⁴ DUDÁS Dóra Virág – KOVÁCS András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 73. (2018) 3., 155–164., 156. o.

¹⁵ ARNARDÓTTIR: The “procedural turn” under the European Convention on Human Rights... 25. o.; *Fedorenko v. Ukraine*, no. 25921/02, § 27, ECHR 2006.

Hatáskörét akkor gyakorolja, ha bebizonyosodik, hogy a nemzeti jogszabályok értelmezése önkényes vagy nyilvánvalóan észszerűtlen volt.¹⁶

Ezek a körülmények nem akadályozzák a Bíróságot abban, hogy a nemzeti aktus arányosságának vizsgálatát saját maga elvégezze és az Egyezmény releváns rendelkezéseit és az esetjogot alkalmazva érdemben eldöntse, hogy a kérelmező jogának korlátozása arányos volt-e az elérni kívánt legitim célhoz képest.¹⁷ Ezzel szemben, az eljárásalapú felülvizsgálat azért innovatív, mert a Bíróság teljes mérlegelési mozgásteret enged az arányosság nemzeti bíróságok általi vizsgálatának, ezért saját érvelésében annak értékelését mellőzi.¹⁸ A központi kérdés tehát nem az, hogy a nemzeti bíróság a hazai jogszabályokat megfelelően értelmezte és a bizonyítékokat helyesen értékelte, ezért a Bíróság a teljes felülvizsgálat gyakorlásától részben tartózkodik. Az innovatív vizsgálat tárgya inkább az, hogy a nemzeti bíróság az egyéni és közérdek közti mérlegelést az Egyezmény és az esetjog kritériumai alapján elvégezte és megfelelő következtetéseket vont le arra vonatkozóan, hogy megvalósult-e a kettő közti helyes egyensúly.

A nemzeti bíróság által ily módon elvégzett arányossági teszt Egyezménynek való megfelelése mellett megdönthető vélelem szól.¹⁹ A Bíróság különböző intenzitással hagyatkozik a nemzeti bíróság mérlegelésére, ezért az eljárásalapú felülvizsgálat intenzitása is eltérő képet mutat az egyedi ügyekben. Összességében elmondható, hogy minél nagyobb súllyal értékeli a Bíróság a nemzeti mérlegelés minőségét, annál kevésbé végzi el saját maga az arányosság vizsgálatát.

Az eljárásalapú felülvizsgálat intenzitásából következtetéseket lehet levonni arra vonatkozóan, hogy mit vár el a Bíróság a hazai fórumok mérlegelési tevékenységétől. Az eljárásalapú felülvizsgálat akkor a legintenzívebb, amikor az arányosság értékelésekor a nemzeti bíróság érvelését és következtetéseit szinte szóról szóra felhasználja saját döntésében.²⁰ A Bíróság elvárása ekkor a legmagasabb a nemzeti fórumokkal szemben, mivel a releváns esetjog körülmintő és átfogó vizsgálata szükséges ahhoz, hogy a Bíróság azt ne helyettesítse saját vizsgálatával. A Bíróság vélelmezi a nemzeti bíróság által elvégzett arányossági vizsgálat Egyezménynek való megfelelését, ha az eljáró fórum kifejezetten hivatkozott a releváns esetjogban kimunkált standardokra és ezek alkalmazása az ügy egyedi körülményeire tekintettel nem volt „önkényes,” „hanyag” vagy „nyilvánvalóan észszerűtlen”.²¹ Az EJEB ekkor tehát teljes mérlegelési mozgásteret enged a nemzeti fórum által elvégzett arányosság vizsgálatának.²²

¹⁶ ARNARDÓTTIR: The “procedural turn” under the European Convention on Human Rights... 24. o.

¹⁷ Uo. 24. o.

¹⁸ Uo. 9., 34. o.

¹⁹ Uo. 25. o.

²⁰ *Palomo Sánchez and Others v. Spain*, nos. 28955/06, 28957/06, 28959/06, ECHR 2011. Tulkens, David Thór Björgvinsson, Jociene, Popović és Vucinic különvéleménye.

²¹ *Axel Springer AG v Germany*, no. 39954/08, ECHR 2012, López Guerra és Jungwiert, Jager, Villiger, Poalelungi különvéleménye.

²² *MGM Limited v United Kingdom*, no. 39401/04, ECHR 2011, David Thór Björgvinsson különvéleménye.

Az eljárásalapú felülvizsgálata körében a nemzeti bíróság akkor tud megfelelni az irányába támasztott követelményeknek, ha megfelelő hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy az érdekek közti helyes egyensúlyt vizsgálja. Az Egyezmény 8. cikkével kapcsolatban mondta ki a Bíróság, hogy önmagában nem elegendő az, hogy a kérelmező a nemzeti bírósági eljárásban vitathatja a közigazgatási határozat jogszerűségét.²³ Szükséges az is, hogy a kérelmező az állami aktus arányosságát is vitathassa és az eljáró bíróság az arányosság átfogó vizsgálatát az esetjogban foglalt követelményekkel összhangban elvégezhesse.²⁴

Érdemes megjegyezni, hogy az eljárásalapú felülvizsgálat nem korlátozódik az „erős”²⁵ jogokra (például tisztességes eljáráshoz való jog), illetve a „minősített”²⁶ jogokra (például magánélethez való jog, véleménynyilvánítás szabadsága). A „gyenge”²⁷ jogok közül a tulajdonhoz való joggal összefüggésben a Bíróság az állam pozitív eljárásjogi kötelezettsége részeként előírta a minősített bírósági felülvizsgálat követelményét. Önmagában nem elegendő az, hogy a kérelmezőnek észszerű keretek közt lehetősége van megtámadni bíróság előtt a sérelmezett állami aktust.²⁸ Ezt a lehetőséget úgy kell észszerű keretek közt biztosítani, hogy az eljáró bíróság a vitatott aktus arányosságát a strasbourgi kritériumokkal összhangban értékelhesse.²⁹

Alapos tehát az a következtetés, hogy az eljárásalapú felülvizsgálat nem egyszeri és elszigetelt módon jelenik meg a Bíróság gyakorlatában. Ugyanakkor a felülvizsgálat intenzitása nem egységes, ami függhet a védett jog típusától.

II. Bírák párbeszéde: az eljáráson alapuló felülvizsgálat a német Szövetségi Alkotmánybíróság értelmezésében

A BVerfG a 2 BvR 1738/12. számú döntésében a közalkalmazottak sztrájkban való részvételét tiltó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálta. A döntése iránymutatásul szolgálhat ahhoz, hogy a Bíróság esetjoga milyen súllyal érvényesülhet a nemzeti eljárásban és az abban foglalt kritériumok miként alkalmazhatók a nemzeti tényállásra.³⁰ A jelen tanulmány szempontjából a döntés jelentősége abban áll, hogy a BVerfG azzal a céllal értelmezte és alkalmazta az Egyezmény 11. cikk (2) bekezdé-

²³ *Ivanova and Cherkeзов v. Bulgaria*, no. 46577/15, § 56, ECHR 2016.

²⁴ Uo. § 57.

²⁵ DUDÁS: A mérlegelési mozgástér doktrína természete a Strasbourgi bíróság gyakorlatában. 107. o.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ *AGOSI v. the United Kingdom*, no. 9118/80, § 51, ECHR1986.

²⁹ Például *Paulet v United Kingdom*, no. 6219/08., ECHR 2014.; *Gyrlan v Russia*, no. 35943/15, ECHR 2018.

³⁰ BOGDANDY, Armin von: In the name of the European Club of Liberal Democracies: How to Evaluate the Strasbourg Jurisprudence. *EJIL:Talk!*, 2018.12.20., <https://www.ejiltalk.org/in-the-name-of-the-european-club-of-liberal-democracies-how-to-evaluate-the-strasbourg-jurisprudence/> (letöltve: 2021.03.31.).

sét, hogy bizonyítsa: a sztrájkban való részvételt tiltó jogszabály nem csupán a német Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek, de az Egyezmény 11. cikk (2) bekezdésének is megfelel, ezért álláspontja szerint az Egyezmény sértés sem valósulhat meg.³¹

Mivel az érvelés fontos megállapításokat tesz a német Alaptörvény és a nemzetközi jog kapcsolatáról, ezért érdemes röviden áttekinteni az Egyezmény és az esetjog szerepét a német alkotmányos rendben.

Az Egyezmény belső jogi helyzetének meghatározásakor az Alaptörvény 59 (2) cikke dualista felfogást követ: kötelező erejének elismeréséhez a szövetségi parlament jóváhagyása szükséges szövetségi jogszabály formájában.³² Ezért az Egyezmény az Alaptörvényhez képest alacsonyabb szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában.³³ A normakonfliktus esetkörén kívül az Egyezmény az Alaptörvényben foglalt jogok értelmezéséhez nyújt segítséget. A BVerfG a *Görgülü*-ügyben kimondta, hogy a nemzeti fórumok a Bíróság ítéletét a hazai gyakorlattal összhangban kötelesek figyelembe venni.³⁴ Ez azt jelenti, hogy az Egyezményben foglalt garanciák és az EJEB ítéleteinek értékelése a jogszabályok értelmezésének „módszertanilag igazolható” formája. Ugyanakkor, ha az eljáró bíróság az EJEB valamely releváns ítéletét figyelmen kívül hagyja, vagy ha azt gépiesen végrehajtja, akkor sérülhetnek az Egyezménynél magasabb szintre helyezett Alaptörvény rendelkezései és a jogállamiság követelménye.³⁵

A BVerfG érvelése szerint az Egyezménynek és az esetjognak az eljáró bíró saját meggyőződésének kialakítása folyamatában van szerepe.³⁶ Az EJEB releváns ítéletében foglalt kritériumok az egyedi ügy alkotmányos vizsgálatakor alkalmazhatók, különös tekintettel az arányosság követelményére, ezért az EJEB által az arányosság körében értékelt körülményeket az eljáró bíró szintén mérlegeli.³⁷ Az eljáró bíró az Egyezményt és az esetjogot addig veszi figyelembe amíg ez a jogszabályok értelmezése folyamatában „módszertanilag igazolható”,³⁸ vagyis értelmezése nem sértheti az Alaptörvényt. Azonban nem egyértelmű, hogy valamennyi alaptörvény-sértő értelmezés esetében köteles az eljáró bíró eltérni az Egyezménytől, vagy az eltérés csak az alapvető alkotmányos elvek sérelme esetén kötelező.³⁹

Az eljárásalapú felülvizsgálat szempontjából a BvR 1738/12. számú döntés azért bír jelentőséggel, mert a BVerfG az Egyezményt és az esetjogot nem pusztán az

³¹ BVerfG, 2 BvR 1738/12, 2018. június 12. 131, 191.

³² HOFFMEISTER, Frank: Germany: Status of European Convention on Human Rights in domestic law. *International Journal of Constitutional Law*, 4. (2006) 4., 722–731., 727. o.

³³ Uo. 724. o.

³⁴ Uo.

³⁵ BVerfG, 2 BvR 1481/04, 47 (2004).

³⁶ Uo. 48.

³⁷ Uo. 49.

³⁸ Uo. 47.

³⁹ BELJIN, Sasa: Bundesverfassungsgericht on the status of the European Convention of Human Rights and ECHR decisions in the German Legal Order. Decision of 14 October 2004. *European Constitutional Law Review*, 1. (2005) 553–568., 563. o.

Alaptörvény 33. cikk (5) bekezdésében foglalt sztrájkhoz való értelmezésének folyamataiban használta, hanem állást foglalt abban a kérdésben is, hogy a vitatott jogszabály nem sérti az Egyezmény 11. cikk (2) bekezdését. Ehhez szükséges volt, hogy a BVerfG a Bíróság ítéleteiben foglalt követelményeket önállóan, érdemben értékelje és levonja saját következtetéseit az Egyezmény 11. cikk (2) bekezdésével összefüggésben. A döntés ezért két részből áll: a BVerfG először a közalkalmazottak sztrájkban való részvételét tiltó jogszabályt az Alaptörvény 33 (5) bekezdése és a hivatásos köztisztviselői rendszerre jellemző alapelvekre tekintettel (például lojalitás, életre szóló foglalkoztatás, a státusz külön törvényi szabályozása) értelmezte.⁴⁰ Másodszor, az Egyezmény és a belső jog kapcsolatát értékelte,⁴¹ majd a sztrájktilalmat az Egyezmény vonatkozó rendelkezései, a Bírósági ítéletei és kapcsolódó különvélemények alapján önálló vizsgálata tárgyává tette.⁴²

A BVerfG érvelése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit a nemzetközi jog iránti nyitottság elvére tekintettel kell értelmezni.⁴³ Mivel az Egyezmény az Alaptörvényhez képest alacsonyabb helyet foglal el a jogforrási hierarchiában, ezért az Egyezmény és a Bíróság esetjoga az alapvető jogok tartalmának és a jogállamiság alkotmányos követelményeinek értelmezéséhez ad iránymutatást⁴⁴ azzal, hogy az Alaptörvény által biztosított jogvédelem szintje nem csökkenhet.⁴⁵ Az Egyezmény 46. cikkében foglaltakon túl, a BVerfG akkor is figyelembe veszi a Bíróság ítéleteit, ha ezek tárgya nem azonos az előtte vizsgálandó jogkérdéssel. Ennek oka az, hogy az esetjog a konkrét ügy keretein túlmutató iránymutatást ad az Egyezmény értelmezéséhez.⁴⁶

Az Alaptörvény értelmezését segítő EJEB iránymutatás az eredményre összpontosít: a cél annak elkerülése, hogy a nemzetközi jog rendelkezéseit sértő nemzeti döntés születessen. Az esetjognak az Egyezmény 46. cikkét meghaladó értékelése körében a jogalkalmazó feladata az Egyezményben foglalt alapvető értékek azonosítása és alkalmazása.⁴⁷ Mivel a Bíróság a jogvédelem tartalmát az egyedi ügy körülményei alapján esetről esetre határozta meg, a nemzeti bíróságok feladata, hogy a Bíróság iránymutatását a nemzeti jogrend sajátosságaira tekintettel értékeljék. Különösen igaz ez akkor, ha a Bíróság gyakorlatában valamely követelmény autonóm jelentéssel bír, mely különbözik a német Alaptörvény rendelkezéseitől.⁴⁸ A konkrét ügyben a BVerfG

⁴⁰ 2 BvR 1738/12, 112–124., 137–162.

⁴¹ Uo. 126–135.

⁴² Uo. 163–188.

⁴³ Uo. 125.

⁴⁴ Uo. 126.

⁴⁵ Uo. 128.

⁴⁶ Uo. 129.

⁴⁷ Uo. 132.

⁴⁸ BVerfG, 2 BvR 1738/12, 135 (2018); JACOBS, Matthias – PAVANDEH, Mehrdad: The bank on strike action by career civil servants under the German Basic Law: How the Federal Constitutional Court Constitutionally Immunized the German legal order against the European Convention on Human Rights. *German Law Journal*, 21. (2020) 223–239., 232. o.; ZIMMER, Reingard: German Constitutional Court: ban on strike action for civil servants deemed constitutional. *International Labor Rights Case Law*, 5. (2019) 290–294. o.

hivatkozott hét olyan ítéletre, amelyekben a Bíróság elmarasztalta Törökországot azért, mert a közalkalmazottak kollektív megállapodásban, illetve sztrájkban való részvételét a német szabályozáshoz hasonlóan tiltotta, mely az Egyezmény 11. cikkében foglalt egyesülés szabadságának aránytalan sérelmét jelentette. A hivatkozott ítéletek értelmében a szakszervezetben való részvétel elősegíti ugyan a tagok érdekérvényesítését, de a sztrájkhoz való jog ettől nem válik abszolút joggá. A Bíróság szerint a közalkalmazottak munkavállalókhoz képest előnyösebb helyzete ugyanakkor nem feltételez olyan nyomós társadalmi szükségletet, amely indokolná a sztrájkból való kizárásukat, így az alperes Törökország által alkalmazott tilalom aránytalanul korlátozta a kérelmezők egyesüléshez való jogát.⁴⁹

A Törökországot elmarasztaló ítéletek kapcsán a BVerfG hangsúlyozta, hogy az egyedi ügyekben született EJEB ítéletek alkalmazása során figyelemmel kell lenni a különböző nemzeti jogrendszerek sajátosságaira, ezért a jelen ügyben az EJEB által kimunkált alapvető általános jogelvek szolgálnak iránymutatásul a német jogalkalmazó számára.⁵⁰ A BVerfG érvelése szerint az értelmezést segítő általános jogelv a konkrét esetben az, hogy a sztrájk lehetővé teszi a szakszervezetek számára, hogy elmondják véleményüket és megvédjék érdekeiket. A német jogban ugyanez az elv érvényesül azáltal, hogy a szakszervezetek részt vehetnek a közalkalmazottak szerződési feltételeinek kialakításában.⁵¹

Arra az esetre, ha a sztrájktilalom mégis korlátozná az Egyezmény 11. cikk (1) bekezdését, a BVerfG elvégezte az arányosság önálló vizsgálatát az esetjogból levezethető kritériumok alapján. Érvelése szerint a sztrájktilalom az Egyezmény 11. cikk (2) bekezdése alapján igazolható korlátozás, mert azt a nemzeti jogszabály tartalmazza és legitim célja a közigazgatás működésének biztosítása.⁵² Figyelemmel a német kariertípusú közszolgálat sajátosságaira, a sztrájktilalom nyomós társadalmi szükséglet fennállását feltételezi, továbbá a korlátozás arányos.⁵³ A BVerfG az arányosság körében értékelte a sztrájk érdekérvényesítésében betöltött másodlagos szerepét, illetve azt, hogy a sztrájktilalom elősegíti az oktatáshoz való jog érvényesülését. A BVerfG hivatkozott a *National Union*-ügyre, melyben a Bíróság nem mondta ki, hogy a sztrájkhoz való jog beletartozik az Egyezmény 11. cikkében foglalt lényeges garanciái közé. Sőt, a Bíróság a szakszervezetek másodlagos vagy kiegészítő tevékenységét érintő korlátozás esetében az alperes Egyesült Királyságnak széles mérlegelési mozgásteret engedett.⁵⁴ Hasonlóképpen Németországot is megilleti a széles mérlegelési mozgáster, mivel

⁴⁹ BVerfG, 2 BvR 1738/12, 165–171.

⁵⁰ Uo. 173.

⁵¹ Uo. 175.

⁵² Uo. 178.

⁵³ Uo. 179.

⁵⁴ Uo. 180.

a szakszervezetek elsődlegesen kollektív megállapodásokon keresztül érvényesítik a közalkalmazottak érdekét, a sztrájk ehhez képest másodlagos.⁵⁵

Az EJEB eljárásalapú felülvizsgálata szempontjából megállapítható, hogy a BverfG döntése a nemzetközi jog iránti nyitottság elvén alapul, melynek eredményeképp már a nemzeti bíróság is megbizonyosodhat arról, hogy a jogkorlátozás megfelel az Egyezmény és a strasbourgi esetjog kritériumainak. Ennek alátámasztása érdekében az esetjog a releváns nemzeti szabályok értelmezéshez nyújt iránymutatást, továbbá a BverfG el is végzi a korlátozás arányosságának önálló vizsgálatát az Egyezmény 11. cikke alapján. Mivel mérlegelése az esetjog átfogó vizsgálatán alapul, következtetését kimerítően indokolja, így a Bíróságnak valóban nyomós indokokra lehet szüksége ahhoz, hogy a BverfG döntését a sajátjával helyettesítse.

III. Bírák párbeszéde: az eljáráson alapuló felülvizsgálat és a magyar alkotmányos jogrend lehetséges kapcsolódási pontjai

A Bíróság eljárásalapú felülvizsgálata akkor lehet eredményes, ha a hazai bíróságoknak lehetőségük van az Egyezményt és az esetjogot a döntéshozataluk során alkalmazni. Ezért szükséges először áttekinteni az Egyezmény és a belső jog kapcsolatát a magyar alkotmányos jogrendben. Ezt követően lehet következtetéseket levonni arra vonatkozóan, hogy az Egyezmény milyen szerepet tölthet be egy rendesbírósági eljárásban. Végezetül azonosíthatók azok az ügýtípusok, amelyekben a rendes bíróságok a sérelmezett aktus arányosságát a Bíróság esetjogából fakadó standardok alapján értékelhetik.

Az Egyezmény és a belső jog kapcsolatának vizsgálatakor a kiindulópont az Alaptörvény Q) cikkének (3) és (4) bekezdései és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata. Hasonlóan a német joghoz, a magyar szabályozás is dualista felfogást intézményesít, vagyis a nemzetközi szerződések jogszabályban történő kihirdetésük folytán válnak a magyar jogrendszer részévé.⁵⁶ Mindez a jogforrási hierarchiában azt jelenti, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető törvény az Alaptörvény alatt és a törvények fölött helyezkedik el.⁵⁷

Az Egyezmény olyan nemzetközi szerződés, melynek sajátos helyzete van a magyar jogrendben. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvénybe foglalt alapvető jogokat az Egyezménnyel és az EJEB gyakorlatával összhangban kell értelmezni azokban az ügyekben, amelyekben a Bíróság Magyarországot elmarasztalta.

⁵⁵ Uo. 181.

⁵⁶ KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi Jog*. Budapest, 2018. 236. o.

⁵⁷ Uo. 245. o., 4/1997. (I. 22.) ABH.

Ezekben az ügýtípusokban tehát az Egyezmény az EJEb által meghatározott tartalommal alkotmányos ranggal bír a magyar jogrendszerben.⁵⁸

Kérdésként merülhet fel, hogy milyen relevanciával rendelkeznek az EJEb olyan ügyekben hozott ítéletei, amelyekben Magyarország nem szerepelt félként, de az eljáró nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy szempontjából releváns megállapításokat tartalmaznak?

Sokáig nem volt világos, hogy az EJEb esetjoga egyértelműen meghatározza az adott jogok tartalmát és mint ilyen kötelező, vagy nem bír kötelező erővel,⁵⁹ így legfeljebb a jogi indoklás meggyőző erejének alátámasztására szolgálhat. A kezdeti bizonytalanságot fokozatosan mérsékeltek az Alkotmánybíróság határozatai. A 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában a testület akként érvelt, hogy a „*pacta sunt servanda* elvéből következően az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, »precedens-határozataiból« ez kényszerűen nem következne.” Az egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés, ezért az Alkotmánybíróság által nyújtott jogvédelem szintje sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje.⁶⁰

Egy későbbi határozatában a testület úgy fogalmazott, hogy az Alkotmánybíróság a hazai jogszabálynak a belső jogban kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettséggel összhangban álló értelmezését köteles elfogadni, mindaddig amíg értelmezése az Alaptörvény értékrendszerével is összeegyeztethető.⁶¹ A jelen tanulmány szempontjából szintén fontos a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat. Ebben mondta ki a testület azt, hogy „ha egy adott hazai jogszabályi rendelkezés azonos tartalmú az Egyezményben vagy valamely kiegészítő jegyzőkönyvében foglalt joggal, vagy ha e jog biztosítására irányuló kötelezettség teljesítését szolgálja, az Alaptörvény Q) cikkéből az is következik, hogy az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell az adott jogszabály olyan értelmezésétől, amelynek elkerülhetetlen következménye a vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése és Magyarország sorozatos elmarasztalása lenne a Bíróság előtt.”⁶²

Ezek után érdemes választ keresni arra a kérdésre, hogy a fent bemutatott strasbourgi és magyar alkotmánybírósági gyakorlat hogyan illeszthető be a rendesbírósági eljárásba. Mindenekelőtt fontos rámutatni arra, hogy az EJEb eljárásalapú felülvizsgálatának elsődleges címzettjei a rendes bíróságok. Ezért a rendes bíróság

⁵⁸ Uo. 245. o.

⁵⁹ SONNEVEND Pál – VITAY Melinda: A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben. In CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, 2017. 252–266. o.

⁶⁰ Uo. 261. o., 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. ABH 2011, 321.; Kovács Péter: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteire való hivatkozás újabb formulái és technikái a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2013) 2., 73–84., 76. o.

⁶¹ Kovács: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteire való hivatkozás újabb formulái és technikái... 78. o.

⁶² Uo. 78. o.

szemszögéből kell megvizsgálni az Egyezmény érvényre jutásának eljárásjogi lehetőségeit és meghatározni azokat az eseteket, amikor az arányosság vizsgálata a strasbourgi esetjogban foglalt szempontrendszernek megfelelően elvégezhető.

A rendes bíróságok szerepe az Egyezmény és esetjog érvényre juttatásában elsődleges, függetlenül attól, hogy a Bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt hatékonnak és mint ilyent kötelezően kimerítendő jogorvoslatnak minősítette.⁶³ Ennek oka, hogy az alapjogvédelem letéteményesei elsődlegesen a rendes bíróságok, hiszen az esetleges alapjogsérelem végső orvoslására a rendesbírósi eljárásban kerül sor.⁶⁴

A rendesbírósi eljárás szemszögéből nézve *külső* és *belső* eljárásjogi lehetőségek garantálják az Egyezmény és esetjog alkalmazását, különös tekintettel az arányosság vizsgálatára. Külső eljárásjogi lehetőségről van szó, ha az ügyben alkalmazandó jogszabály nem teszi lehetővé a jogkorlátozó aktus arányosságának vizsgálatát a strasbourgi esetjogban kimunkált standardok alapján. Ekkor az eljáró bíró az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti normakontroll-indítvánnyal élhet: a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli. Az eljárás eredménye az, hogy az Egyezménnyel ellentétes jogszabályt az Alkotmánybíróság részben vagy egészben megsemmisíti az Abtv. 42. § (1) bekezdése alapján.⁶⁵

A külső és belső eljárásjogi lehetőségek együtt garantálják a Bíróság esetjogának érvényre jutását az alkotmányjogi panaszeljáráshoz. Például, ha az ügyben eljáró rendes bíróság valamely Egyezményben foglalt alapjogot korlátozó aktus arányossági vizsgálatát egyáltalán nem végezte el, vagy a strasbourgi esetjog szerinti releváns kritériumok értékelését teljesen mellőzte, az Alkotmánybíróság meghatározhatja azt a keretrendszert, amelyben a mérlegelést a megismételt rendesbírósi eljárásban el kell végezni.⁶⁶ Az alkotmánybírósi határozat a rendes bíróságot a strasbourgi esetjog kritériumait tartalmazó arányossági mérlegelés lefolytatására kötelezi azzal, hogy a mérlegelés eredménye tekintetében a bíróságot szabadság illeti meg.⁶⁷

Az Egyezmény és az esetjog belső, a rendesbírósi eljárásban történő érvényre jutásának eszköze, ha az esetjogból levezethető standardok a jogszabályok értelmezéséhez adnak iránymutatást az eljáró bíró számára. Az EJEB ítéleteibe foglalt

⁶³ Szalontay v. Hungary, no. 71327/13, § 37, ECHR 2019.

⁶⁴ SOMODY Bernadette – VISSY Beatrix: Az alkotmánybírósi döntések rendesbírósi végrehajtása: normatív elvárások – tényleges gyakorlat. MTA Law Working Papers, (2018) 6., 1–24., 5. o.

⁶⁵ SONNEVEND–VITTAY: A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben.

⁶⁶ Az Alkotmánybíróság határozatának a megismételt bírósi eljárásban érvényesülő kötőerejével kapcsolatban lásd SOMODY–VISSY: Az alkotmánybírósi döntések rendesbírósi végrehajtása... 14. o.

⁶⁷ Uo. 15. o.

kritériumok a nemzeti jogszabály értelmezéséhez kötelezően vizsgálendő iránymutatást⁶⁸ nyújtanak a hazai bíróságok számára, amennyiben az ügyben alkalmazandó Alaptörvény, illetve jogszabály az alapjog lényegi tartalmát az Egyezményen azonos módon fogalmazza meg. E körben fontos elhatárolni az esetjogból levezethető kritériumok értelmezés során történő látszólagos alkalmazását a valódi alkalmazástól. Előbbi esetben a rendes bíróság az esetjogra és az abból levezethető követelményekre csak eshetőlegesen, példalózó jelleggel hivatkozik anélkül, hogy ezeket az ügyben megállapított tényállásra vonatkoztatná.⁶⁹ Ezzel szemben az esetjogban kimunkált standardok valódi alkalmazása azt jelenti, hogy a döntés rendelkező része az Egyezményt átültető hazai jogszabályon alapul. Továbbá az ügy érdeméhez kapcsolódó jogi indokolás tartalmazza a releváns jogszabályok értelmezéséhez használt esetjogból eredő kritériumokat, illetve azokat az okokat, amelyek miatt egy követelményt az eljáró bíró nem talált irányadónak, figyelemmel az ügy egyedi körülményeire.

Az esetjog iránymutató funkciója különösen hasznos lehet a szakjogági kérdésekben. Egy esetleges alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság iránymutatása az alapjogilag releváns kérdésre vonatkozhat, az egyéb szakjogági kérdéseket nem érinti.⁷⁰ Szakjogági kérdésre példaként szolgálhat a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata. A hazai eljárásjogi jogszabályok nem írják elő, hogy a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának az arányosság követelményére ki kell terjednie, mert a felülvizsgálat tárgya a határozat jogszerűségének vizsgálata. Ezért az arányosság követelménye és szempontrendszere az EJEB esetjogából következik, és az Egyezménybe foglalt emberi jogokat korlátozó közigazgatási aktusokra vonatkozik.⁷¹ Az eljáró bíróság juthat arra a következtetésre, hogy a közigazgatási szerv érdekek és jogok közti mérlegelése nem volt megfelelő, mert álláspontja szerint nem állított „helyes egyensúlyt” az Egyezményben védett jog és a korlátozás alapját jelentő másik jog vagy legitim közérdek közt. Ebben az esetben meg kell állapítania, hogy a mérlegelés nem volt „okszerű” és erre tekintettel nem lehet azt jogszerűnek tekinteni.⁷² A hazai eljárásjog biztosítja annak lehetőségét, hogy a közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság jogszerűségi szempontból felülbírálja mind a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/B. §-a, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 85. § (5) bekezdése alapján.⁷³

⁶⁸ SONNEVEND–VITTAY: A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben. 262. o.; SONNEVEND, Pál: The Responsibility of Courts in Maintaining the Rule of Law: Two Tales of Consequential Judicial Self-Restraint. In BOGDANDY, Armin von et al. (eds): *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Heidelberg, 2021. 178. o.

⁶⁹ CHRONOWSKI Nóra – CSATLÓS Erzsébet: Judicial Dialogue or National Monologue? *International Law and Hungarian Courts*. *ELTE Law Journal*, (2013) 1., 7–29., 18. o.

⁷⁰ SOMODY–VISSY: Az alkotmánybírósági döntések rendesbírói végrehajtása... 15. o.

⁷¹ DUDÁS: A mérlegelési mozgáster doktrína természete a Strasbourgi bíróság gyakorlatában. 105. o.

⁷² Uo. 106. o.

⁷³ Uo.; DUDÁS–KOVÁCS: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme... 157., 164. o.

IV. Konklúzió

A tanulmány a strasbourgi Bíróság által hagyományosan alkalmazott felülvizsgálati hatáskör változásának új irányát mutatta be. A változás középpontjában az áll, hogy a Bíróság a sérelmezett korlátozás arányossági vizsgálatát mellőzi és a nemzeti bíróság mérlegelésének teljes mozgásteret ad, amennyiben azt a hazai fórum az esetjogból származó kritériumok átfogó értékelése alapján elvégezte. Fontos megjegyezni, hogy az eljárásalapú felülvizsgálat körében elvárt követelmények további pontosítása szükséges a Bíróság részéről azért, hogy a nemzeti jogalkalmazók, különösen a bíróságok felismerjék, mit kell tenniük az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok hatékony védelme érdekében. A BverfG 2 BvR 1738/12. számú döntése további iránymutatásul szolgálhat annak felderítéséhez, hogy a strasbourgi gyakorlat milyen intenzitású értékelése szükséges az Egyezmény sértés elkerülése érdekében. Végül a tanulmány azonosított olyan hazai ügytípusokat és eljárásjogi lehetőségeket, amelyekben az eljáró bíróság az arányossági vizsgálatot a strasbourgi gyakorlatra figyelemmel el tudja végezni.

PAP Dániel*

A Posse Ad Esse – Marasztalás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 38. cikke alapján a Grúzia és Oroszország közötti államközi jogvitában

I. Bevezetés

2021. január 21-én az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) Nagy Kamarája meghozta második döntését a Grúzia és Oroszország közötti államközi jogvitában, melynek tárgya a 2008. augusztus 8-án kezdődött „ötnapos orosz–grúz háború” néven ismert fegyveres konfliktus során, illetve e fegyveres konfliktussal összefüggésben, azt követően elkövetett emberi jogi jogsértések vizsgálata volt.¹

A Bíróság ebben a kiemelten fontos ítéletben – mely húsz év óta az első, amely fegyveres konfliktussal kapcsolatos államközi jogvitában született² – megállapította Oroszország felelősségét, többek között az Egyezmény 2. cikke (az élethez való jog) eljárási garanciáinak megsértése okán, ugyanakkor nem állapított meg felelősséget az élethez való jog anyagi jogi megsértése miatt. Az ügy a megállapított jogsértéseken és az e körből kirekesztett megállapításokon túl – melyek nem sokkal a döntés kihirdetését követően a szakma kereszttüzébe kerültek³ – eljárási szempontból is figyelmet érdemel, mivel a Bíróság ítéletében megerősítette, hogy az Egyezmény 38. cikkének (az ügy vizsgálata) megsértéséhez vezet államközi jogvitákban is, ha valamely részes

* PAP Dániel jogász, Emberi Jogok Európai Bírósága; mesterszakos hallgató, Queen Mary University of London, párizsi LLM-képzés. A tanulmány kizárólag a szerző saját véleményét tükrözi.

¹ *Georgia v. Russia (II)* [GC] (Merits), 2021. január 21., no. 38263/08.

² A Bíróság legutóbb a *Cyprus v. Turkey* (*Cyprus v. Turkey* [GC], 2001. május 10., no. 25781/94) döntésében vizsgált fegyveres konfliktussal kapcsolatos államközi jogvitát.

³ GAVRON, Jessica – LEACH, Philip: Damage control after Georgia v Russia (II) – holding states responsible for human rights violations during armed conflict. *Strasbourg Observers*, 2021.02.08., <https://strasbourgobservers.com/2021/02/08/damage-control-after-georgia-v-russia-ii-holding-states-responsible-for-human-rights-violations-during-armed-conflict/> (letöltve: 2021.03.31.); DZEHTSIAROU, Kanstantsin: Judgment of Solomon that went wrong: Georgia v. Russia (II) by the European Court of Human Rights. *Völkerrechtsblog*, 2021.01.26., <https://voelkerrechtsblog.org/the-judgement-of-solomon-that-went-wrong-georgia-v-russia-ii-by-the-european-court-of-human-rights/> (letöltve: 2021.03.31.); RISINI, Isabelle: Human Rights in the Line of Fire Georgia v Russia (II) before the European Court of Human Rights. *Verfassungblog*, 2021.01.28., <https://verfassungblog.de/human-rights-in-the-line-of-fire/> (letöltve: 2021.03.31.).

fél nem tesz eleget együttműködési kötelezettségének azáltal, hogy – megfelelő kiementés hiányában – nem szolgáltatja a tényfeltáráshoz szükséges bizonyítékokat.

De miről is szól az Egyezmény 38. cikke, és miért lényeges, hogy Oroszországot e cikk szerint is marasztalta a Bíróság? Jelen tanulmány célja ezen kérdések megválaszolása az eljárásrend és garanciáinak ismertetésével, illetve azok gyakorlati alkalmazásának bemutatása a grúz–orosz döntésen keresztül.

II. Az ügy vizsgálata – az Egyezmény 38. cikke

Az Egyezmény 38. cikke a címével ellentétben nem tartalmaz részletes szabályokat az ügy vizsgálatára vonatkozóan, illetve a tényfeltárás részletes eljárásrendjét és tartalmát sem határozza meg. A 38. cikk alapján „[a] Bíróság a felek képviselőivel megvizsgálja az ügyet, illetve szükség esetén tényfeltárás végez”. Az ügy vizsgálatára vonatkozó részletes szabályokat az Egyezmény helyett az Eljárási Szabályzat,⁴ illetve a Bíróság gyakorlata tölti ki tartalommal. A 38. cikk célja az ügymenet rendjének meghatározása, ezen belül pedig a tényfeltárássra és bizonyításra vonatkozó részletes szabályok normatív alapjaként szolgál.

1. A kérelmek elbírálásának menete

A Bíróság előtti kérelmek elbírálásának menete kötött. A kérelem a Bírósághoz érkezését követően iktatószámot kap, majd egy, a Bíróság Hivatala munkájában közreműködő jogászhoz kerül, aki az Eljárási Szabályzat 47. szabálya szerinti formai vizsgálatot követően az Egyezmény 35. cikke szerinti elfogadhatóság további feltételeinek való megfelelést vizsgálja.⁵ Amennyiben a kérelem nyilvánvalóan nem felel meg az elfogadhatóság 35. cikk szerinti valamennyi kritériumának, az erre alapított elutasító határozatot az Egyezmény 27. cikke alapján egyesbíró hozza meg.

Az ügy első vizsgálata során *prima facie* elfogadhatónak talált kérelem egy háromtagú tanács vagy egy héttagú kamara elé kerül. E formációk az eljárás bármely szakaszában elfogadhatatlannak nyilváníthatják a kérelmet.⁶ A Bíróság az ügyről – amennyiben annak egészét az egyesbíró nem utasítja el – kommunikáció formájában tájékoztatja a válaszadó államot és a kérelmezőt, valamint határidőtűzéssel felhívja a válaszadó államot az ügyre vonatkozó észrevételeinek (*observation*) megtételére.

⁴ A Bíróság Eljárási Szabályzata: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁵ Az elfogadhatósági feltételekkel kapcsolatos útmutató: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_HUN.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ Eljárási Szabályzat 52A. szabály 1. pont, 53. szabály 1. pont, 54. szabály 1. pont.

A Bíróság a válaszadó állam által benyújtott észrevételeket továbbítja a kérelmezőnek, akit szintén határidőtűzéssel hív fel a viszontválaszra (*counter-observation*). A fent említett kommunikáció során egyebekben értesíti a feleket a kérelem azon részéről, melyeket elutasított az egyesbírói eljárásban.

Ellentétben a fenti eljárásrenddel, az Egyezmény 33. cikke szerinti államközi jogviták esetén a Bíróság nem alkalmaz sem formai, sem elfogadhatósági előszűrést; a kérelem megérkezését követően a Bíróság azt azonnal továbbítja a válaszadó államnak, és egyben felkéri arra, hogy tegye meg észrevételeit annak elfogadhatóságával kapcsolatban.⁷ Bármely a jogvitában részes állam kérésére a Bíróság az Egyezmény 35. cikke szerinti elfogadhatóságról szóló döntés meghozatalát megelőzően tárgyalást tart.⁸

2. Együttműködési kötelezettség a Bíróság előtti eljárás során

Az államok a 38. cikk alapján kötelesek minden szükséges segítséget megadni a Bíróságnak az ügy eldöntéséhez. Az általános szabályokat az Eljárási Szabályzat bontja ki.

Az Eljárási Szabályzat kifejezetten tartalmazza a felek együttműködési kötelezettségére vonatkozó felhívást, amely kiterjed a jogvitában nem részes tagállamokra is, amennyiben azok együttműködése szükséges az ügy megoldásához.⁹ Ezek a rendelkezések kiegészítői és egyben folyamányai az Egyezmény azon előírásának, amely szerint a tagállamok kötelesek minden olyan tevékenységtől tartózkodni, amely akadályozná az egyéni kérelmekből eredő jogok hatékony gyakorlását.¹⁰

Az állam az együttműködési kötelezettség keretében továbbá köteles gondoskodni a tanúk azonosításáról, felkutatásáról, és szükség esetén biztosítani azok tárgyaláson való részvételét. A Bíróság az együttműködési kötelezettség kapcsán kimondta, hogy nem a felek, hanem a Bíróság jogosult arról dönteni, hogy szükséges-e, és ha igen, milyen mértékig a tanúbizonyítás.¹¹

3. Bizonyítás

a) A bizonyítás általános szabályai

A Bíróság elé kerülő ügyek többségének tárgya a nemzeti jog alkalmazása és annak Egyezménybe ütközése. A szubszidiaritás elvéből fakadó hazai jogorvoslatok kimerítésének 35. cikk szerinti követelménye miatt a Bíróság így rendszerint olyan ügyekről

⁷ Eljárási Szabályzat 51. szabály 1. pont.

⁸ Eljárási Szabályzat 51. szabály 4. pont.

⁹ Eljárási Szabályzat 44A. szabály.

¹⁰ Egyezmény 34. cikk.

¹¹ *İpek v. Turkey*, 2004. február 17., no. 25760/94, § 124–125.

dönt, amelyeket a nemzeti bírósági fórum előzetesen már több szinten megvizsgált. Ennek következtében a Bíróság részletes tényfeltárást nem folytat le. A „negyed-fok” doktrínából (*fourth instance doctrine*) adódóan pedig a Bíróság olyan esetekben, ahol a kérelmező kizárólag a tények nemzeti bíróságok általi megállapítását vagy értékelését – avagy a nemzeti jog helyes értelmezését és alkalmazását – vitatja, jellemzően nem végzi el a felülvizsgálatot, mondván, hogy nem „negyedfokú” bíróság, azaz nem feladatta nemzeti fellebbviteli fórumként eljárni. A Bíróságot a nemzeti eljárásban lefolytatott bizonyítás eredményei nem kötik, ugyanakkor a fenti elvek tükrében a Bíróság rendes körülmények között nem tér el a nemzeti eljárásban lefolytatott bizonyítás eredményétől – arra csak meghatározott körülmények fennállása esetén van lehetősége.¹²

Államközi jogviták esetében azonban rendszeresen szükségesnek ítéli a Bíróság a tényfeltárást elvégzését, amelyre a hatásköre közvetlenül a 38. cikkből származik.¹³ A tényfeltárást a Bíróság az eljárás bármely szakaszában elrendelheti.¹⁴

b) Tényfeltárást

A tényfeltárást részletes szabályait az Eljárási Szabályzat melléklete tartalmazza.¹⁵ Ennek alapján a Kamara bármelyik fél kérelmére vagy *ex officio* elrendelhet tényfeltárást, amelynek keretében a felek számára további okirati bizonyítást írhat elő, tanú- és szakértői bizonyítást rendelhet el, továbbá harmadik személyeket hívhat fel véleményadás céljából.¹⁶ A Bíróság gyakorlata alapján a bizonyításra felhívott államnak teljes terjedelemben szolgáltatnia kell a tényállítás alátámasztásához szükséges bizonyítékokat.¹⁷

A Bíróság szabadon mérlegelheti az elé terjesztett bizonyítékok bizonyító erejét.¹⁸ A Bíróság több döntésében is megerősítette, hogy főszabály szerint az észszerűség határain belül a kétséget kizáró (*beyond reasonable doubt*) bizonyítottsági fokot alkalmazza,¹⁹ amely ugyanakkor nem feleltethető meg a *common law* büntetőbíróságok által alkalmazott büntetőjogi bizonyítottsági foknak. A Bíróság által elvárt bizonyítottsági fok ugyanis annál enyhébb, kifejezetten a Bíróság tekintetében értelmezhető önálló standardnak minősül.²⁰ Egyes szerzők azon az állásponton vannak, hogy a Bíróság már elhagyta az észszerűség határain belül kétséget kizáró bizonyítottsági fok

¹² *Giuliani and Gaggio v. Italy*, 2011. március 24., no. 23458/02, § 180.

¹³ *Greece v. United Kingdom*, 1956. június 2., no. 176/56, § 284, *Cyprus v. Turkey*, 1976. július 10., nos. 6780/74, 6950/76, § 30–40.

¹⁴ Eljárási Szabályzat melléklet A1. szabály 3. pont; *Janowiec and Others v. Russia* [GC], 2013. október 21., no. 29520/09, § 209.

¹⁵ Eljárási Szabályzat melléklet A1–A8. szabály.

¹⁶ Eljárási Szabályzat melléklet A1. szabály.

¹⁷ *Janowiec and Others v. Russia* [GC], 2013. október 21., no. 29520/09, § 209.

¹⁸ *Ireland v. The United Kingdom*, 1978. január 18., no. 5310/71, § 180.

¹⁹ Uo.

²⁰ O'BOYLE, Michael: Proof: European Court of Human Rights (ECtHR). *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Aug 2018, para 42.

alkalmazását – helyette egyéb standardokat alkalmaz.²¹ Más szerzők szerint viszont csupán a kétséget kizáró bizonyítás árnyalásáról van szó, és a vélt ellentmondások (a közvetett bizonyítékok és következtetések elfogadása miatt) a Bíróság bizonyítási standardjának szűk és tág értelmezési különbségeiből erednek, így a kétséget kizáró bizonyítottsági fokot továbbra is alkalmazza a Bíróság.²²

A Bíróság viszont azt is kimondta, hogy szabad mérlegelési jogkörében eljárva – az ügy összes körülményére tekintettel – eltérhet a kétséget kizáró bizonyító erő alkalmazásától, így például egyes esetekben közvetett bizonyítékokra is alapítja döntését (*circumstantial evidence*).²³ A Bíróság közvetett bizonyítékként fogadja el a közvetlen tényekre közvetetten utaló információkat, a sajtóértesüléseket, illetve az olyan gondolati láncokat is, amelyekből következtetni lehet a közvetlen tényekre.²⁴ A Bíróság továbbá következtetéseket vonhat le a bizonyítottság hiányából, amelyeket a bizonyítási kötelezettséggel rendelkező fél terhére értékelhet. A *Trubnikov*-ügyben így a Bíróság Oroszország terhére értékelte, hogy nem bocsátotta a Bíróság rendelkezésre azokat a dokumentumokat a kérelmező fiának börtönben történt orvosi vizsgálatairól, amelyek alapján a Bíróság teljes bizonyossággal tudta volna megállapítani, hogy a válaszadó állam eleget tett-e az élethez való joggal kapcsolatos eljárási garanciáknak. Mivel a dokumentumok kizárólagosan a válaszadó állam birtokában voltak, a Bíróság ebben az ügyben Oroszország terhére értékelte a bizonyítottság hiányát, azonban önálló jogsértésként nem állapította meg a 38. cikk sérelmét.²⁵

A bizonyítási teher megoszlása az eljárás egyes szakaszaiban eltér. Az elfogadhatóság vizsgálatakor nagyobb teher hárul a kérelmezőre, szemben a későbbi érdemi vizsgálattal, ahol a nagyobb teher a válaszadó államra hárul.

c) Bizonyítási teher a kérelem elfogadhatósági vizsgálatakor

A kérelem benyújtását követő elfogadhatósági vizsgálat során a kérelmezőnek legalább azt kell bizonyítania, hogy a kérelem nem alaptalan, tehát az legalább *prima facie* vizsgálendő részletesen.²⁶ A hazai jogorvoslatok kimerítése kapcsán – a fent említettek szerint – megoszlik a felek között a bizonyítási teher: a válaszadó állam feladata annak bizonyítása, hogy a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatok megfelelőek és hatékonyak minősülnek-e, míg ennek ellenbizonyítása a kérelmezőre hárul. A kérelmezőnek továbbá alá kell támasztania, hogy a kérelme a többi elfogadhatósági kritériumnak

²¹ ERDAL, Ugur: Burden and standard of proof in proceedings under the European Convention. *European Law Review*, 26. (2001) 85.

²² BICKNELL, Christine: Uncertain certainty? Making sense of the European Court of Human Rights' standard of proof. *International Human Rights Law Review*, (2019) 8., 155–187. o.

²³ *Merabishvili v. Georgia*, 2017. november 28., no. 72508/13., § 316–318.

²⁴ Uo. § 317.

²⁵ *Trubnikov v. Russia*, 2005. július 5., no. 49790/99, § 50–57.

²⁶ O'BOYLE: Proof: European Court of Human Rights (ECtHR). para 28.

– azaz annak, hogy a kérelem a hazai végleges határozat meghozatalától számított hat hónapon belül benyújtásra került, az nem névtelen, nem azonos lényegileg már elbírált ügygel, illetve nem összeegyeztethetetlen az Egyezmény rendelkezéseivel, vagy nem nyilvánvalóan alaptalan, vagy visszaélészerű, továbbá, hogy a kérelmezőt jelentős hátrány érte – is megfelel, illetve azt, hogy kérelmét az Eljárási Szabályzat 47. szabályának megfelelő formában nyújtotta be.²⁷

Ellentétben az egyéni kérelmekkel, államközi jogviták esetén csak a hazai jogorvoslatok kimerítése és az utolsó hazai jogorvoslat kimerítésétől számított hat hónapos benyújtási határidő vizsgálendő.²⁸

d) Bizonyítási teher az ügy érdemének vizsgálata során

A nemzetközi jogban általános jogelvnek tekinthető az *actor incumbit probatio* elve: a bizonyítási teher arra a félre hárul, amelyik valamit állít. Az elv azonban nem abszolút a Bíróság gyakorlatában, hiszen számtalan olyan eset van, ahol a felek között információ-aszimmetria áll fenn, mivel a válaszadó állam kizárólagos birtokában van a bizonyítékoknak. Épp emiatt mondta ki a Bíróság azt, hogy az *actor incumbit probatio* elve nem alkalmazható minden esetben.²⁹

A Bíróság nagy mértékben hagyatkozik a felek által rendelkezésre bocsátott tényekre és bizonyítékokra. Mivel a Bíróság ugyan kérheti, de nem kötelezheti a feleket további bizonyításra, a Bíróság jogosult további következtetéseket levonni a bizonyításra vonatkozó kérelmek kimentés nélküli visszautasításából vagy azok elmulasztásából.³⁰

e) A bizonyításfelvétel költségei

A Bíróság előtti eljárásban a felek maguk viselik a 38. cikkből fakadó bizonyítással összefüggő költségeiket, azonban a rászoruló egyéni kérelmezők számára a Bíróság a költségek előlegezésével összefüggésben jogsegélyt nyújthat.³¹ Az Eljárási Szabályzat 106. szabálya alapján a Kamara elnöke a kérelmező rászorultsága esetén az ügy tárgyalásához szükséges mértékig dönthet jogsegély engedélyezéséről, amely kiterjedhet a felmerült költségek egy részének vagy azok egészének előlegezésére. A jogsegély engedélyezéséhez szükséges feltételek megszűnése esetén a Kamara elnöke bármikor dönthet a jogsegély megszüntetéséről.³²

²⁷ Uo. para 29.

²⁸ *Georgia v. Russia (I)* (Admissibility), 2009. június 30., no 13255/07, § 47. és 50.

²⁹ *Fadeyeva v. Russia*, 2005. június 9., no. 55723/00, § 79.

³⁰ *Merabishvili v. Georgia*, 2017. november 28., no. 72508/13., § 312.

³¹ Eljárási Szabályzat XII. fejezet.

³² Uo. 110. Szabály.

III. Marasztalás a 38. cikk alapján – Grúzia kontra Oroszország (II)

1. Előzmények

A Bíróság Nagykamarája a második grúz–orosz döntésében a 2008. augusztus 8. és 12. napja közötti időszakban folyó fegyveres konfliktus során, illetve ennek folyományaként az ötnapos időszakot követően elkövetett Egyezménybe ütköző magatartásokat vizsgálta. A Bíróság birtokában lévő bizonyítékok fényében az alábbi tényállást állapította meg.³³

2008. augusztus 7–8-án éjjel, hosszan tartó, folyamatosan növekvő feszültségek és események után a grúz tűzérség megtámadta Tshinvalit (Dél-Oszétia közigazgatási fővárosa). 2008. augusztus 8-tól az orosz szárazföldi erők – az orosz légierő és az orosz fekete-tengeri flotta segítségével – Abházián és Dél-Oszétián átkelve behatoltak Grúziába, majd behatoltak az ún. nem vitatott státusú grúz területek szomszédos régióiba. A fegyveres harcok alapvetően a dél-oszétiai Tshinvali területén és egy nem vitatott státusú grúz területen, a „pufferzónában” fekvő Gori területén, Dél-Oszétiától délre zajlottak. 2008. augusztus 10-től a grúz fegyveres erők kivonultak a Tshinvali régióból, majd a Gori területéről. Az orosz fegyveres erők ezt követően fokozatosan betörték Abházia és Dél-Oszétia teljes területére, valamint a „pufferzóna” területére is, beleértve a Dél-Oszétia és Abházia határát képező zónákat, amelyek a nem vitatott státusú grúz területen voltak kijelölve.

Oroszország és Grúzia az Európai Unió égisze alatt 2008. augusztus 12-én tűzszüneti megállapodást kötött, amely többek között előírta, hogy a felek kötelesek tartózkodni az erőszak alkalmazásától; biztosítani a humanitárius segítségnyújtáshoz való hozzáférést; és elősegíteni azt, hogy a grúz és orosz katonai erők visszavonuljanak szokásos támaszpontjaikhoz. Ezt követően az orosz elnök, Dmitrij Medvegyev 2008. augusztus 26-i rendeletével elismerte Dél-Oszétiát és Abháziát független államként, miután az Orosz Föderáció Szövetségi Közgyűlése erről egyhangúlag szavazott. A nemzetközi közösség részéről Dél-Oszétia és Abházia államként való elismerése azonban elmaradt.

2. A Bíróság tényfeltáró tevékenysége

A Bíróság döntésében az ügy érdemi elemzését megelőzően kiemelte, hogy különösen nehéz a tényfeltárás és ténymegállapítás egy olyan államközi jogvitában, melynek tárgya fegyveres konfliktus, amely amellet, hogy több ezer embert érintett és jelentős

³³ Georgia v. Russia (II) [GC] (Merits), 2021. január 21., no. 38263/08, § 34–44.

időszakot ölelt fel, területi kiterjedése is számottevő volt.³⁴ A tényállásfeltárás során a Bíróság nagymértékben hagyatkozott az Európai Unió és más szervezetek tényfeltáró küldetéseinek (*fact-finding mission*) eredményeire, tanúvallomásokra, illetve a felek által rendelkezésre bocsátott bizonyítékokra, azonban ezek nem voltak elegendőek a teljeskörű tényfeltáráshoz, így a Bíróság további bizonyítási eszközök beszerzését írta elő a feleknek.³⁵

A Bíróság a 2015. október 8-i levelében arra kérte a feleket, hogy bocsássák a Bíróság rendelkezésére a 2008. évi grúziai fegyveres konfliktusról szóló „harci jelentéseiket” (*combat reports*).³⁶ A Bíróság ezt követően leveleiben felhívta az alperes kormány figyelmét a Bíróság Eljárási Szabályzatának 33. szabályának 2. bekezdésére – amely előírja, hogy a dokumentumokhoz vagy azok bármely részéhez való nyilvános hozzáférés korlátozható –, illetve arra, hogy a szenzitív információkat tartalmazó szakaszok eltávolíthatók, és/vagy a vonatkozó szakaszok összefoglaló formájában történő benyújtása is engedélyezett, ezzel is jelezve a feleknek, hogy az adatok minősítése, illetve azok szenzitivitása önmagában nem képezheti akadályát a tényfeltárásnak.³⁷ Grúzia a 2016. február 19-én kelt levelében kivonatokat nyújtott be „harci jelentéseiből”. A válaszadó állam Oroszország viszont megtagadta „harci jelentéseinek” benyújtását, azzal az indokkal, hogy azok minősített és szenzitív adatokat tartalmazó dokumentumok, és hogy a Bíróságnak a dokumentumok titkosságának megőrzésére vonatkozó eljárási szabályai – így például az Eljárási Szabályzat 33. szabálya – nem megfelelőek.³⁸

A Bíróság ezt követően az ügyben az Egyezmény 38. cikkének való megfelelést hivataltól vizsgálta. Megállapította, hogy a „harci jelentések” rendelkezésre bocsátása kiemelten szükséges lett volna annak a megállapításához, hogy a fegyveres konfliktus keretében történt bombázások során a nemzetközi humanitárius jog szabályai betartásra kerültek-e.³⁹ Ugyan Grúzia eleget tett a Bíróság felkérésének, és rendelkezésre bocsátotta a kért dokumentumokat, Oroszország megtagadta azt, így a Bíróság kulcsfontosságú információ hiányában volt kénytelen értékelni a nemzetközi humanitárius joggal kapcsolatos megfelelési kérdéseket.

Szemben azonban a fent ismertetett *Trubnikov*-üggyel,⁴⁰ a Bíróság nem pusztán csak a válaszadó állam terhére értékelte a bizonyítékok rendelkezésre bocsátásnak elmaradását, hanem marasztalta is Oroszországot az Egyezmény 38. cikke szerint arra tekintettel, hogy magatartásával az együttműködési kötelezettségét megszegte.⁴¹

³⁴ Uo. § 61.

³⁵ Uo. § 63–67.

³⁶ Uo. § 68.

³⁷ Uo. § 69.

³⁸ Uo. § 70.

³⁹ Uo. § 342.

⁴⁰ *Trubnikov v. Russia*, 2005. július 5., no. 49790/99, § 50–57.

⁴¹ *Georgia v. Russia (II)* [GC] (Merits), 2021. január 21., no. 38263/08, § 341–346.

3. A Bíróság értékelése és az ügy következményei

A Bíróság a jogsértéssel kapcsolatban megerősítette korábbi gyakorlatát, miszerint az Egyezmény 34. cikke alapján létrehozott egyéni kérelmezői rendszer hatékony működése szempontjából kiemelkedő fontosságú, hogy az államok minden szükséges feltételt megteremtsenek a kérelmek megfelelő és hatékony vizsgálatához. A Bíróság ennek fényében megköveteli, hogy a szerződéses államok minden szükséges segítséget megadjanak a Bíróság számára az ügy megalapozott eldöntése érdekében, függetlenül attól, hogy a Bíróság tényfeltáró vizsgálatot folytat-e, vagy a kérelmek elbírálásával kapcsolatos általános feladatait látja el. Ha a részes állam kimentés hiányában elmulasztja benyújtani a birtokában lévő bizonyítási eszközöket, a Bíróság a mulasztásból nem csupán következtetéseket vonhat le a kérelmező állításainak megalapozottsága tekintetében, hanem az Egyezmény 38. cikke szerinti kötelezettségek megsértését is megállapíthatja.⁴²

A Bíróság fenntartotta az Egyezmény 41. cikke (igazságos elégtétel) szerinti döntését, így arról az érdemi ítéletet követően fogja meghozni döntését. Erre tekintettel jelenleg kérdéses, hogy milyen nyomatékkaal bír az elégtétel – és főként az eljárási költségek viselésének – megállapítása vonatkozásában az Egyezmény 38. cikkének megsértése, azonban valószínűsíthető, hogy a tényfeltárás elhúzódása és a bizonyítási eszközök szolgáltatásának megtagadásával kapcsolatban közvetlenül és közvetve felmerült költségek a válaszadó állam terhére kerülnek majd értékelésre. Összességében elmondható, hogy üdvözlendő a 38. cikk megsértésével kapcsolatos gyakorlat erősítése és tisztázása a fegyveres konfliktusokkal összefüggő jogvitákban, amely biztosíthatja, hogy a 38. cikkben foglalt eljárási rend és annak garanciái nem csupán illuzórikusak.

⁴² Uo. § 341.

SIPOS Attila*

Az emberiség és a világűr. Zsákmányoljuk ki a mindenkiét!¹

Az emberiség jövője, létünk megértése a kozmosz titkainak megismerésétől is függ. A kozmosz nagysága és komplexitása meghaladja az emberi gondolkodás határait, a felkutatásához vezető hosszú és vizsontagságos úton a szerző főként arra a kérdésre keresi a választ, hogy az emberiségnek mennyiben van joga meghódítani, majd kizsákmányolni a naprendszerek végtelen óceánját. Vajon az erkölcs és a jog mennyiben támogatja a küzdő és reménnyel teli ember kiaknázásra irányuló vállalkozását a világűrben?

I. Az emberiség és a világűr

Mikrokozmosz vagyunk. Démokritosz (i.e. 460–370) ókori görög atomista filozófus közel 2500 évvel ezelőtt olyan összefüggést ismert fel, amely örök igazság maradt: „az ember egy mikrokozmosz, egy kis világmindenség”!² Mindannyian a kozmosz szerves részei vagyunk. A kozmosz a természet lenyűgöző gépezete. Minden ember élete a tudatlanból a tudatos felé halad, és ennek során be kell látnunk, majd el kell fogadnunk, amit már Démokritosz is jól tudott: a dolgok mélyén „egyszerre vagyunk a Föld és az Ég gyermekei”.

1942. december 2-án Enrico Fermi (1901–1954) és Szilárd Leó (1898–1964) létrehozták az első nukleáris láncreakciót, egy szabályozott „atommáglyát”. Ezzel a lépéssel lényegében lehoztuk az égboltról a Napot és az emberi civilizáció egy új korszaka vette kezdetét: az „Atomkorszak”.³ Az ember persze nem hazudtolta meg önmagát, és a nukleáris fegyverek elkészítésével olyan szörnyű oksági lánc csapdájába esett, amely teljes egészében a hidegháborúban (1947–1991) teljesedett ki. A háború borzalmain túl azonban maguk a hadiipari katonai fejlesztések, különösen a rakéták

* SIPOS Attila PhD., LL.M., tiszteletbeli tanár, ELTE ÁJK; óraadó, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék; kamarai jogtanácsos, HM EI Zrt. Repülési Divízió.

¹ A szerző véleménye nem feltétlenül tükrözi a HM hivatalos álláspontját.

² BOUTSIKAS, Efrosyni: *The Cosmos in Ancient Greek Religious Experience: Sacred Space, Memory, and Cognition*. Cambridge, 2020. 189–190. o

³ Leo Szilárd Dies; A-Bomb Physicist. *The New York Times*, 31 May, 1964. 1. o.

hatótávolságának növelése lehetővé tették a technológia gyors fejlődését, ezzel közvetlenül is elősegítve azt, hogy az emberiség mihamarabb kilépjen a világűrbe.

1. Pengeélen táncolunk

Az emberi civilizáció túlélési esélyei főként a rendkívül nagyszámú és sokféle tömegpusztító fegyverarzenál megléte következtében jelentősen csökkentek.⁴ Ez a kockázat elképzelhetetlenül nagy. Az emberiség sebezhetővé vált.⁵ Nem vitás, kozmikus fájja kell válnunk, és új otthonhoz kell juttatnunk a homo sapienst. Nincs sok időnk. Az Atomtudósok Közleménye elnevezésű szervezet⁶ által megalkotott „Végítélet-napi óra” szerint már csak 100 másodpercünk maradt. Az óra szimbolikusan az emberiség elpusztulásának feltételezett időpontját mutatja. Ezt a képzeletbeli órát kell az emberiségnek visszaállítani. Sajnos, a visszaállításban igen rosszul állunk, mert jelenleg 23 óra 58 perc és 20 másodpercet mutat az óramutató. A nagy „baljós csillag” éjfélkor jön el, s akkor az emberiség soha eddig nem látott katasztrófával találja szemben magát.

Az emberiség önhittségében azt gondolta, hogy a Föld a világbirodalma, és meghódította a világűrt. Az emberiség egyik legizgalmasabb korszaka az „Űrkorszak” 1957. október 4-én kezdődött a Szputnyik–1 (*Спутник* – útítárs) szovjet műhold Föld körüli pályára állításával. A Szputnyik volt az emberi civilizáció első világűrben keringő eszköze. Ezen a napon az ember kinyitotta a világűrbe vezető ajtót. Kétségtelenül spirituális magasságokba emelkedtünk, és hangzatosan hirdettük, hogy „meghódítottuk a világűrt”. Csodálatos beszélni ezekről a pillanatokról. A tudomány – az emberi generációkat átfogó kollektív vállalkozás – az embert a világűrbe segítette. A vállalkozás gyümölcseként űrhajóink, az emberiség követeként⁷ békés szándékkal kutathatnak a világűrben. Nagy örökség ez! Az intellektuális kaland az űrbe juttatott minket. Mégis rá kell ébrednünk, hogy elavult rakétatechnikánk, űrhajóink még mindig nem teszik lehetővé, hogy a Nap (csillag) utáni legközelebbi csillaghoz, a tőlünk

⁴ Az elrettentő erő (atomarzenál) növelésével olyannyira megemelték az államok a „biztonsági szintet”, hogy az önmaga ellen fordult. Csak napjainkban a világ kilenc országában hivatalosan összesen 13 125 atomfegyver van bejegyezve. *World Nuclear Weapon Stockpile Report*. Ploughshares Fund, 1 February, 2021.

⁵ Stephen Hawking úgy gondolta, hogy az emberiség vesztét a klímaváltozás, egy aszteroida becsapódása, járványok vagy maga a túlnépesedés fogja okozni. NORMAN, Abby: Stephen Hawking: Humanity Only Has 100 Years Left on Earth Before Doomsday. *Futurism*, 2017.04.05., <https://futurism.com/stephen-hawking-humanity-only-has-100-years-left-on-earth-before-doomsday> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ A *Bulletin of the Atomic Scientists* (BAS) 1945-ben alapított szervezet: atomkutatókat, tudósokat, nemzetközi hírű szakembereket tömörítő tudományos társaság, amely közleményben teszi közzé a világ helyzetének óramű pontos megítélését. SPINAZZE, Gayle: This is your COVID-19 wake-up call: It is 100 seconds to midnight. Doomsday Clock Announcement, Washington D.C. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2021.01.17., <https://thebulletin.org/2021/01/press-release-this-is-your-covid-19-wake-up-call-it-is-100-seconds-to-midnight/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket. Világűrszerződés (1967), V. Cikk. 1. (1967. évi 41. tvr.).

4,24 fényévyire található Proxima Centaurihoz eljussunk (azaz a fény sebességével utazva, minden másodpercben 300 000 kilométert megtéve 4,24 évig utazzunk). A ma ismert technológia felhasználásával az űrrepülőgépnek kb. 18 000 évig tartana ezen csillagközi utazás.⁸ Az égen nincsenek csodák, nem foglalunk el kitüntetett helyet a világmindenségben. A kozmoszban mindenütt ugyanazon fizikai törvények érvényesülnek. Sir Isaac Newton (1643–1727) angol fizikus, csillagász 1687-ben bizonyította, hogy az égitesteken és így a Földön levő tárgyak mozgását is ugyanazon természeti törvények határozzák meg.⁹ Az ember ugyan kilépett a Föld gravitációjából, valóban eljutott több égitestre, és távcsöveink milliárdnyi fényévre látnak,¹⁰ mégis – a rengeteg ismeret és tapasztalat birtokában – kijelenthetjük: a világűr az ember nem hódította meg!

2. A világűr nincs messze az otthonunktól

A világűr nincs messze tőlünk. A nemzeti légtér és a világűr közötti földrajzi határnak az „elméleti” meghúzása jelentőséggel bír, mert jogi értelemben ez a határ ad arra választ, hogy a nemzeti légtérben meddig terjed függőlegesen az adott állam joghatósága, szuverén hatalma. A nemzeti légtér így nem végtelen, mert ahol befejeződik, ott kezdődik a világűr. A kettő jogi sorsa ugyanakkor különbözik egymástól. Míg a nemzeti légtér az állam fennhatósága alatt áll, addig a világűr és a nyílt tengerek feletti nemzetközi légtér „mindenki által szabadon használható” terület (*res communis omnium usus*). Így a nyílt tengeren, vagy annak nemzetközi légterében tartózkodva, de hangsúlyozottan csak a jogi státusz, a szabad használati jog tekintetében, tekintetében, kvázi a „világűrben vagyunk”, mert a jogi sorsuk, jogi státuszuk megegyezik. Itt már nem érvényesül az állami szuverenitás, egyetlen állam sem sajátíthatja ki, azaz nem léphet fel az ilyen terület vagy térség foglalásának, tulajdonlásának az igényével.

A nemzeti légtér és a világűr közötti joghatósági határ hivatalos meghúzására a nemzetközi jogban szabályozott keretek között – annak fontossága ellenére – azonban a mai napig nem került sor. Sokféle elmélet született, de ezekben a felek nem tudtak megegyezni.¹¹ A nemzeti légtér és a világűr függőleges elhatárolására leginkább elterjedt elmélet Andrew G. Haley (1904–1966) amerikai világűrjogász tevékenységéhez

⁸ CLERY, Daniel: U.S. lawmaker orders NASA to plan for trip to Alpha Centauri by 100th anniversary of moon landing (in 2069). *Science*, 2016.05.13., <https://www.sciencemag.org/news/2016/05/us-lawmaker-orders-nasa-plan-trip-alpha-centauri-100th-anniversary-moon-landing> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ TYSON, DeGrasse Neil: *Astrophysics for People in a Hurry*. New York, 2017. 45. o.

¹⁰ HAWKING, Stephen W.: *The Universe in a Nutshell*. London, 2001.

¹¹ Az elhatárolásnak könyvtárnyi irodalma van. Gál Gyula (1926–2012) nemzetközi híró világűrjogász 1969-ben megjelent könyvében igen nagy számban, 49 féle javaslatot mutatott be (például a vonzási, atmoszférá, biológiai, rotációs, állam önvédelmi, funkcionalista elméleteket stb.). GÁL, Gyula: *Space law*. Leiden–Budapest, 1969. 59–116. o.; GOEDHART, Robert F. A.: *The Never-ending dispute: Delimitation of Air Space and Outer Space*. Paris, 1996. 43. o.

fűződik, aki 83 kilométer (275 000 láb) magasan húzta meg a *joghatósági határvonalat*, melyet „Kármán-féle elsődleges felséghatárnak” nevezett el. Kármán Tódor (1881–1963) magyar származású tudós számította ki ugyanis azt a magasságot, ahol egy légi járműnek a kozmikus sebességnél gyorsabban kellene repülnie ahhoz, hogy az adott magasságon az aerodinamikai felhajtóerő fenntartsa.

A technikai fejlettség egyre magasabb fokára lépve ezt a határt egyes világűrhatalmak, nemzetközi szervezetek általánosságban és egyoldalúan 100 és 110 kilométer magasan határozzák meg. Az ausztrál kormány az űrtevékenységet szabályozó nemzeti törvényben a tengerszinttől számított 100 km magasságban húzta meg ezt a határt.¹² Bár több, űrtevékenységet sikeresen folytató fejlett országnak van saját, az űrkutatásról szóló nemzeti törvénye, mégis eddig egyedül az ausztrálok mondták ki, hogy pontosan meddig terjed függőleges irányban a nemzeti légterük. Ugyanakkor fontos megjegyezni és hangsúlyozni, hogy a nemzeti légtér és a világűr vertikális elhatárolására a nemzetközi szerződések továbbra sem tartalmaznak a nemzetközi közösség által elfogadott egyetemes szabályokat, rendelkezéseket.¹³

Mára szinte elkerülhetetlenné vált, hogy az emberiség a világűr felé terjeszkedjen. Terjeszkednünk kell, mert az emberi közösség veszélybe sodorta, és alaposan kizsákmányolta az egyetlen élhető környezetet: a Földet. Ráadásul megint nem hazudtoltuk meg magunkat, teleszemeteltük már azt a helyet is, ahova tartunk. A világűrben keringő több mint 25 000 darab, 8000 tonna súlyt (az Eiffel-torony súlyát is) meghaladó űrszemét mára az űrben végzett emberi tevékenységre is veszélyt jelent.¹⁴ A számok aggasztóan nőnek, a „szemetelés” megállítása nemzetközi – jogilag kikényszeríthető és ellenőrizhető – megoldást sürget. A környezetvédelem soha nem látott kihívások elé állítja az emberiséget. A világűr környezetének a megóvásában is több évtizedes lemaradásunk van, ezért nemcsak új alapelvek kellenek, hanem a már meglévők következetes kikényszerítése is kívánatos.¹⁵

A Földön rendelkezésre álló, az ökoszisztéma fenntartásához szükséges tápanyagok, a tiszta víz és energiaforrások végességének a tudata tovább erősíti azt az igényt, hogy a közeli égitesteken emberi bázist hozzunk létre, és az ott található ásványkincsek kiaknázását megkezdje az emberiség. Az égitestek, a bolygók maguk az ásványi anyagok kincsestárjai. Kiváló minőségben és hatalmas mennyiségben rejtenek fontos anyagokat. A Hold például rendkívül gazdag ásványkincsekben. A Hold nagyon hasonlít Földünkhöz, alig akad rajta számunkra ismeretlen ásványi anyag. Az energiaforrások gazdag tárháza rengeteg lehetőséget rejt magában. Az oxigén – amely az

¹² *Australian Space Activities Act. 1998, Section 8.*

¹³ SIPOS Attila: *Nemzetközi légijog*. Budapest, 2021. 51–55. (Megjelenés alatt.)

¹⁴ ESA Space Debris Office: *ESA's Annual Space Environment Report*. GEN-DB-LOG-00288-OPS-SD, 29 September 2020. 13. o.; ESA Office: *The current state of space debris*. 12 October, 2020.

¹⁵ BHAT, B. Sandeepa: *Application of Environmental Law Principles for the Protection of the Outer Space Environment: A Feasibility Study*. *Annals of Air and Space Law*, 39. (2014) 323–354. o.

egyik legsűrűbben előforduló anyag, igaz, a kőzetekben kötött formában – hidrogénnel keverve folyékony állapotban a rakéták meghajtásához tud energiát szolgáltatni. A Hold a Földhöz közel található, a Föld körül kering, és lehetővé teszi a közvetlen és gyors kommunikációt a bányászati robotokkal. Amiért valóban ígéretes, hogy víz van rajta, és még valami: hélium-3 izotóp. A hélium-3 a közönséges héliumatom radioaktív izotópja, amelyet a magfúziónál lehet hasznosítani. Ideális nukleáris üzemanyagnak tartják, mivel úgy szabadít fel félelmetes mennyiségű energiát, hogy égése során nem keletkezik radioaktív hulladék.¹⁶

Technikailag már most sincs akadálya a kozmikus anyagok földre hozatalának. A termelési tevékenységre ugyanakkor ipari méretekben eddig még nem került sor és jövőben sem nagyon fog. Mondjuk ki, a bányászat a világűrben hosszú távon megvalósítható elképzelés! A bányászat kezdetben ezért sokkal inkább az anyagtudományra és az ásványok analízisére fog korlátozódni. Mindezek következtében az űrbéli energiahordozókat a világűrben szükséges kiemelni és felhasználni az emberi tevékenység biztonságos folytatása és kiszolgálása érdekében.

II. Zsákmányoljuk ki a mindenkiét

1. A mindenkié és az enyém

A világűr mindenkié. Mindenki által szabadon használható és semmilyen formában ki nem sajátítható dolog. Tulajdon nem szerezhető rajta, így az első jelenlét ténye által sem, de még az állami hatalom szimbólumainak (például állami jelképek, címerek, nemzeti zászlók)¹⁷ elhelyezésével sem. Ezeket a tulajdonjogi szabályokat a hidegháború kellős közepén elfogadott Világűrszerződés (1967) tartalmazza.¹⁸ A Világűrszerződés a nemzetközi űrtevékenység alapegyezménye, amelynek legfőbb célja, hogy a világűrt alapjaiban óvja meg a fegyverkezési és tulajdonszerzési versenytől, ezzel is minimalizálva egy majdani háborús konfliktus esetleges kialakulásának a lehetőségét.

A szabály egyértelmű, nehezen lehet másként értelmezni, mint ahogy írva van. Mégis a fejekben gondot okoz, hogy a mindenki által szabadon használható mindenkiét mégis hogyan lehet tulajdonként kezelni, és az onnan származó kozmikus anyagokat aukciókon árulni; a Holdon és más égitesteken (bányászati jogokkal együtt) telkeket vásárolni; a Holdról lehozott ásványi anyagokat ellopni, majd eladni, így belőlük meggazdagodni.

¹⁶ *Lunar Helium-3 as an Energy Source, in a Nutshell. The Artemis Project, Value part.* <http://www.asi.org/adb/02/09/he3-intro.html> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁷ GÁL Gyula: Az égitestek jogi helyzete. *Iustum Aequum Salutare*, 8. (2012) 2., 12–13. o.

¹⁸ Világűrszerződés (1967), II. Cikk.

A történelem során az amerikaiakon kívül, a kínai, a szovjet és a japán szakembereknek sikerült kőzetanyagot lehozniuk a Holdról. A szovjetek a LUNA-16 (1970) holdszonda által a földre hozott „gyűjteménynek” egy kisebb részét 1993-ban értékesítették. Három, 0,2 gramm össztömegű kőzetdarabot a Sotheby's aukciós ház segítségével (442 500 USD áron) sikerült eladni. Azután ezeket a kicsiny és könnyű kőzetdarabokat az évek múltával a névtelen tulajdonosok 2018-ban újra árverésre bocsátották, és jóval drágábban adták el az új, ugyancsak névtelen vásárlóknak.¹⁹

Amikor az államok a tulajdonjogi szabályokat meghozták, még nem gondoltak arra, hogy egy napon az állam mellett az úrkutatásban a magántőke is megjelenik, ezért a tulajdonjogi tilalom kifejezetten csak a nemzetekre vonatkozott. Ezt a helyzetet használta ki néhány szélhámos, amikor a Holdon vagy éppen más égitesteken „kiparcellázott” telkeket kezdtek el árusítani. Sokan bevásároltak az olcsó Hold-telkekből, vagy más bolygók területeiből figyelembe nem véve azt a római jogi és mai napig élő (*nemo plus iuris*) alapelvet, hogy „senki sem ruházhat át másra több jogot, mint amennyivel ő maga rendelkezik”, azaz tulajdont csak tulajdonostól lehet szerezni. Az adásvételi szerződés így semmis. Ráadásul a jog logikájából az is következik, hogy magánszerződés nem hatálytalaníthat közjogot (*privatorum conventio iuri publico non derogat*), vagyis egyénnek nem lehet több joga, mint magának a nemzetnek van, mert az egyén nem helyezheti magát a közösség fölé. Mindezekon felül az ügylet lehetetlen tárgyra irányul, mert a telek birtoklása, gyümölcsseinek szedése, vagy akár annak megátogatása is az egyén számára nem lehetséges.

Az Egyesült Államok részéről 270 darab holdkőzet került külföldi államok részére – főként tudományos céllal – ajándékként átadásra, amelyek egy része eltűnt. Például az Apollo 11. és 17. misszió által lehozott 370 mintából kb. 184 darab hiányzik, 160 darab külföldön, míg 24 kőzetminta az Egyesült Államokban került illetéktelenek kezébe.²⁰

Annak ellenére, hogy a fenti cselekmények jogellenesek, szankcionálásukról mégsem hallottunk hírt. Ugyanakkor egyes országokban jogosan is hozzájuthat az egyén kozmikus anyagokhoz, de ehhez – óriási szerencsével – találni kell ilyet a természetben. A Holdról és más égitestekről meteoritok, kozmikus törmelékek természetes módon is eljutnak a Föld felszínére (ez azt feltételezi, hogy nem égnek el a Föld légkörébe lépve), de ahogy az már többször megtörtént, maga az ember is lehozhatja azt.

A földre hulló anyagokra (főként meteoritokra) a Világűrszerződés tárgyi hatálya nem terjed ki, így nem véletlenül több ország nemzeti jogrendszerében rendelkeznek az országok ezen kozmikus anyagok jogi sorsáról. A legtöbb államban (például az

¹⁹ SMITH, Kiona N.: Soviet Lunar Samples Sell For \$855,000 At Sotheby's, But More May Be On The Illicit Market. *Forbes*, 2018.11.30., <https://www.forbes.com/sites/kionasmith/2018/11/30/soviet-lunar-samples-sell-for-855000-at-sothebys/?sh=194480567f7d> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁰ BOSWORTH, Mark: What has happened to Nasa's missing Moon rocks? *BBC World Service*, 2012.02.20., www.bbc.com/news/magazine-16909592 (letöltve: 2021.03.31.); CHOW, Denise: NASA Has Lost Hundreds of Its Moon Rocks, New Report Says. *Space News*, 2011.12.19., <https://spacenews.com/nasa-has-lost-hundreds-moon-rocks-inspector-general-report-says/> (letöltve: 2021.03.31.).

Egyesült Államok, Franciaország) az egyén találással, a földön már uratlanná (*res nullius*) vált dolgot elsőként elfoglalva (okkupálva) a *res nullius cedit primo occupanti* elvnel fogva tulajdonossá válik, de a föld mélyében található kozmikus anyagokra már a bányászati jogban ismert szabályok vonatkoznak. Ugyanakkor vannak államok, amelyek a nemzeti jogrendszerükben ezeket a kozmikus anyagokat szigorúan állami tulajdonnak tekintik. A találó a tárgy beszolgáltatására kötelezett. Az ilyen tárgyak rendszerint múzeumokban kerülnek feldolgozásra és elhelyezésre (például az Egyesült Arab Emírátsok, Ausztrália, India). Indiában például a kozmikus kőzeteket (meteoritokat), amelyeket az állam területén találnak meg, azonnali hatállyal a kolkatai Állami Geológiai Múzeumnak kell eljuttatni. A megtaláló díjazásra nem jogosult. A kozmikus anyagot a megtalálónak a helyi rendőrségen vagy a geológiai felügyeleti szervezet képviselője részére kell birtokba adnia.²¹

Nem ilyen egyszerű a helyzet, ha maga az ember hozza le a kőzetanyagokat a Földre. Legfőképpen azért, mert ez a rengeteg időt igénylő úripari tevékenység – főként az emberi misszió –, nagy kockázattal jár és iszonyúan drága (csak egy NASA űrhajós ruhája 12 millió USD-ba kerül).²² Az emberiség ráadásul emberfeletti erőfeszítéssel eddig is csak elenyésző mennyiséget hozott le a Földre. A legnagyobb szállítmány az Apollo-program (1961–1972) keretében valósult meg: 382 kg kőzetanyag érkezett le hozzánk.²³ A nemzetközi jog lehetővé teszi, hogy a Holdról és más égitestekről mintaként kőzetet, ásványi anyagokat a Földre lehozzunk. A Földre szállított kozmikus anyagok mintaként szolgálnak, és a küldő állam, illetve más államok birtokába kerülnek tudományos hasznosítás céljából. Bizonyos határig a mintát birtokló jogosulttá válik a kőzet vizsgálatára, rendelkezik azzal, de ezt a szabályt nem lehet kiterjesztően értelmezni és már a nagytételben történő bányászaskor – a Földre került anyagokat – ezen a jogcímen kezelni.

2. Zsákmányoljunk ki az emberiség közös vállalkozásában és a közös örökségében

Az első világűrjogi tárgyú ENSZ közgyűlési határozat²⁴ és a Világűrszerződés is alapjaiban rendezi a tulajdoni viszonyokat, de nem szólnak a világűrben található erőforrások kitermeléséről és azok felhasználásáról. Általános alapelvként a világűr

²¹ SCHMITT, Douglas G.: The law of ownership and control of meteorites. *Meteoritics & Planetary Science*, 37. (Supplement), B5-B11.

²² DONOVAN, Alexander: 13 Out of This World Facts About Spacesuits That You Should Know. *Interesting Engineering*, 2020.10.18., <https://interestingengineering.com/13-out-of-this-world-facts-about-spacesuits-that-you-should-know> (letöltve: 2021.03.31.).

²³ *Lunar Rocks and Soils from Apollo Mission*. NASA Sample collection. <https://curator.jsc.nasa.gov/lunar/index.cfm> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁴ UNCOPOUS RES 1721 (XVI) *International Co-operation in the Peaceful Uses of Outer Space*.

kutatását és felhasználását, beleértve a Holdat és más égitesteket (beleértve a körülöttük létesülő keringési pályákat, vagy az oda vezető pályákat is), minden ország javára és érdekében kell folytatni, tekintet nélkül az országok gazdasági vagy tudományos fejlettségének szintjére. Azaz valamennyi állam az egyenlőség alapján és a nemzetközi joggal összhangban, minden megkülönböztetés nélkül szabadon kutathat, és az erőforrásokat használhatja úgy, hogy az ott végzett munkát az „egész emberiség közös vállalkozásának” kell tekinteni.²⁵ Azaz a tevékenység minden mozzanatának az emberiséget kell szolgálnia, még akkor is, ha ez az elvi kinyilatkoztatás egy jogvitában nem igazán kényszeríthető ki. A kutatás során azonban más államok érdekeit nem lehet sérteni, az ott folytatott munkát akadályozni nem szabad, valamint a természet egyensúlyának megbontását előidéző kísérletet sem lehet végezni. Lényegében a kutatás és a kutatásból eredő eredmények felhasználása alapvető szabadsága az államoknak, de azok gyakorlása – tekintettel a jelen és a jövő generációk érdekeire – csak bizonyos korlátok között történhet. A szabályozás a részes felek között olyan rendszert alakított ki, amelyben egyik fél sem szerezhetett előnyt lényegesen, ezért az a versenyt gátolta. Valójában a jogalkotó a fejlett országoknak, a világűrben aktívan részt vevő államoknak kedvezett, de biztosította azoknak az államoknak a jogot, amelyek a technikai és gazdasági fejletlenség miatt akkor még nem tudtak részt venni a világűr kutatásában, de erre idővel képessé válnak, hogy lehetőségük legyen az egyenlőség elve alapján történő bekapcsolódásra.

A jogalkotó a Hold megállapodásban²⁶ (1979) egy új – a kevésbé fejlett országoknak is kedvező – jogi formulát intézményesített: az „emberiség közös örökségét”. Ebbe a körbe tartoznak a Naprendszer bolygói – kivéve a Földet –, minden kincsükkel és a hozzájuk vezető és azokat övező pályákkal. A jogalkotó célja, hogy a jövő generációit megvédje, és a világűrben szerzett előnyökből mindenkit egyformán részesítsen, vagyis a természeti erőforrásokat ne hagyja szabadon kiaknázni. A Hold megállapodáshoz a mai napig 18 állam csatlakozott és további 11 állam írta alá. A Hold megállapodás lehetővé teszi, hogy az államok mintát szerezzenek és azok felett tudományos és ismeretterjesztő céllal rendelkezzenek, de a kiaknázást bizonyos feltételek teljesülése mellett lehet végezni. A tulajdon kifejezés, csakúgy mint a Világűrszerződésben, itt sem szerepel, így az ásványi és egyéb minták felett tulajdont nem lehet szerezni. Kizárólag békés célú és a nemzetközi közösség érdekeit védő, a nemzetközi jog szabályait figyelembe vevő, azzal összhangban végzett tevékenységet lehet folytatni. Ennek érdekében az űrben található minden állomás, berendezés és űrjármű minden űrhajós részére nyitva áll, az űrhajósok ezeket szabadon látogathatják, igaz, az objektumok látogatását előzetes bejelentéshez köti a jogalkotó.²⁷ Az állomásokon és berendezéseiken az építő államnak nem lesz tulajdonjoga.

²⁵ Világűrszerződés (1967), I. Cikk.

²⁶ *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies*, UN RES 34/68, 1979.

²⁷ Világűrszerződés (1967), XII. Cikk.

Az „emberiség közös öröksége” jogintézmény nagyvonalú, a kiaknázásnak teret enged, mégis hátráltatja a Holdon és más égitesteken a jövőben végzendő bányászati tevékenységet, mert olyan kötöttséget teremt, hogy a Holdon kitermelt anyagokat, azok „gyümölcseit” egy nemzetközi szervezet vezetésével kell megosztani más országokkal, függetlenül attól, hogy azok milyen mértékben járultak hozzá a vállalkozás sikeréhez (11. cikk). Ez pedig komolyan visszaveti a vállalkozókedvet. A nemzetközi szabály szerint a kiaknázásnak egyetlen egy módja van, ha nemzetközi rezsim útján történik az ásványi anyagok kiaknázása. Nem példa nélküli ez a megoldás, a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság felügyeletével a nemzetközi tengerfenék is ilyen módon kerül hasznosításra.²⁸ A nemzetközi intézménynek az egyik legfőbb feladata, hogy a forrásokból eredő haszon méltányos elosztásra kerüljenek a részes államok között, különös figyelemmel a fejlődő országok érdekeire és szükségleteire és azon államok erőfeszítéseire, amelyek közvetlenül vagy közvetve a kiaknázáshoz hozzájárultak.

Az igazságos elosztás ellenére az emberiség közös öröksége jogintézmény nem talált elég követőre, és ezzel a megállapodás is elvesztette jelentőségét.

3. Unilaterális úton formálva a jövőt

Ahhoz, hogy vonzó legyen a magáncégeknek pénzt és energiát fektetni az űripari vállalkozásokba, a jogalkotónak biztosítani kell a tulajdonosi feltételrendszert. A rendszer kialakítása a jogi akadályok lebontásával jár, jelenleg is zajlik: egyoldali lépésekkel.

Az Egyesült Államok elnöke 2020. április 6-án rendeletben elutasította Hold-megállapodásban foglaltakat, és arra kérte az amerikai diplomáciát, hogy kétoldalú megállapodások útján találjon szövetségeseket a sajátos érdekek érvényesítésére.²⁹ A tiltás lényegében az állami szuverenitás kiterjesztésére, azaz a területi kisajátításra vonatkozik, míg az azon található erőforrásokra, amelyek a helyszínen szolgálják majd a missziók ellátását, már nem: „a hatályos vonatkozó jogszabályokkal összhangban az amerikaiaknak joguk van arra, hogy kereskedelmi célból kutassák, kinyerjék és felhasználják a világűr erőforrásait. A világűr mind jogilag és fizikai értelemben is az emberi tevékenység számára egyedi, magában álló terület és az Egyesült Államok erre a területre nem tekint úgy mint „általánosan elfogadott közjavakra” (Szakasz 1.). Az erőforrásokat így bárki, aki képes rá, kitermelheti, és azokkal szabadon rendelkezhet.

Az unilaterális utat választó országokat nemcsak a saját befektetőik védelme motiválja, hanem az a tény, hogy nehéz meglévő nemzetközi szerződést módosítani, vagy

²⁸ LEE, Ricky J.: *Law and Regulation of Commercial Mining of Minerals in Outer Space*. Springer, 2012. 5.5 Origins of the CHM Concept in the Context of the Deep Seabed. 229–256. o.

²⁹ Executive Order 13914, Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources. 6 April, 2020. Billing code 3295-FO-P. <https://www.federalregister.gov/executive-order/13914> (letöltve: 2021.03.31.).

akár újat alkotni a ‘status quo’ berendezkedést preferáló államok, vagy éppen a konszenzusra épülő – a világűr békés célú felhasználásával foglalkozó – ENSZ Világűrbi-zottság (UNCOPUOS) rendszerében. Ráadásul a jogalkotó nem ad adekvát válaszokat a modern kor újabb kérdéseire, vagy ha ad, azok nem váltak az egységesítés közösségi szintű példájává. Kétségtelen tény, hogy az idő is lerövidült: a verseny kiéleződött, és visszafordíthatatlan folyamatoknak vagyunk tanúi.

A nemzeti világűrjogi szabályozásban egyre több – jelenleg már 35 állam – lát előnyöket és sajátos alternatívát.³⁰ Ez persze nem azt jelenti, hogy az adott állam szem-bemegy a nemzetközi jogi szabályrendszerrel, hanem azt, hogy államot érintő biztonsági és védelmi (kiemelten a környezetvédelmi); hatósági és felügyeleti; a joghatósági (regisztrációs) és a peres (vitás) kérdésekben, valamint az állam mögöttes felelősségvál-lalása tekintetében: jogokat és kötelezettségeket állapít meg.³¹ A sajátos érdekek érvé-nyesítése sokszor előremutatóan, más államokat, iparági szereplőket motiválva, esetleg lépésre kényszerítve állít példát. A melegvizet persze most sem kell feltalálni, példaként a Nemzetközi Jogi Egyesület (ILA) a nemzeti szintű világűrszabályozás megalkotásá-hoz általános mintát készített, ezzel is segítve az államok jogalkotóinak a munkáját.³²

Az persze már most nyilvánvaló: nincs tolongás a bányászati szakosztályban, ugyanis nem mindenki képes ilyen tevékenység megszervezésére és végrehajtására. Az Egyesült Államok mellett az Egyesült Arab Emírségek, és Luxemburg nemzeti sza-bályai foglalkoznak a bányászati tevékenységből származó erőforrások feletti tulajdon-szerzéssel. Ösztönző jellegű szabályok ezek, céljuk a meglévő multilaterális rendszer unilaterális úton történő lebontása, úgy, hogy ezzel minél több követőre találjanak, és esetleg egy új, multilaterális összefogásban nyerjenek értelmet.

Az Egyesült Államok törvényi szinten határozza meg az űrben található erőfor-rásokat. A törvény hatálya kiterjed az állampolgárookra és jogi személyekre (bizonyos feltételekkel külföldi cégekre is). A jogalkotó kiemeli: a kisajátítás nem eredményez tulajdonjogot, de az erőforrásokat ki szabad termelni és zsákmányolni. Ennek során a kitermelt ásványi anyagokat birtokolni, szállítani, tulajdonolni és végső soron eladni is lehet.

A luxemburgi törvény védelmet nyújt a befektetőknek, felfedezőknek és a bányá-szati joggal élni kívánóknak. A jogalkotó meghatározza a kereteket, az engedélyezéstől egészen a felhasználásig bezárólag és tulajdont biztosít a magáncégeknek a kiaknázott erőforrások felett. Az összesen 18 cikket tartalmazó jogszabály vonzó a külföldi álla-mok számára is, mert Luxemburg, mint az Európai Unió tagja, pénzügyi és befektetési

³⁰ „Nemzeti űrjog” immár a világ 35 államában képezi a nemzeti jogrend részét. Az Európai Űrügynökség (ESA) 22 tagállamából 17 ország rendelkezik a joghatósága alá tartozó űrtvékenységek vonatkozásában speciális, belső joganyaggal. BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Az űrtvékenységek nemzeti szintű szabályozása. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020) 4., 94. o.

³¹ ABHIJEET, Kumar: Introduction. In *National Space Legislation for India*. Singapore, 2020. 1.1.4 Advantages of National Space Legislation, 1–16. o.

³² BHAT, B. Sandeepa – KURLEKAR, Arthad: A Discourse on the Remodelling of ILA Model Law on National Space Legislation. *Journal of Space Law*, 41. (2017) 1., 1–28. o.; Res. No. 6/2012, 75th Conference of ILA.

centrumként, valamint közvetítőként jelenik meg a többi iparilag fejlett EU-tagállam irányában.

Az Egyesült Arab Emírségek nemzeti jogszabálya 2019 decemberében lépett hatályba, és lehetővé teszi a magáncégeknek a „zsákmány” feletti teljes tulajdonszerzést. Ennek jogi alapja egészen egyszerűen abban gyökerezik, hogy a nyílt tengeren (nemzetközi vizeken), amelynek jogi státusza megegyezik a világűrrel, azaz a „mindenki által szabadon használható” területen történő halászás során a zsákmány megszerzői szabadon értékesíthetik portékájukat a piacon: „ha nem a tiéd a hal, akkor miért mész a tengerre halászni?”.

Az unilaterális megközelítést bátorítja, hogy a Holdról és más égitestekről eddig lehozott kőzetanyagok, illetve azok felhasználása, még sohasem képezték más államoknak olyan szintű rosszallását, amely miatt bírósági szakaszba került volna a Világűr-szerződésben foglaltak megszegésének jogcímén egy vita.³³ Az unilaterális világ előnye a koalíciós egység építésének a lehetősége, ugyanis ha egyre több állam helyezkedik nemzeti szabályaiban ugyanarra, vagy hasonló álláspontra, akkor egymást támogatva tudnak fellépni ezekben a kérdésekben. Sőt ideális esetben – minél nagyobb számú állam esetében – egy új nemzetközi jogi szerződés alapjait is lerakhatják az érintett felek. Ezenfelül, egy másik állam, például India, amennyiben bányászati tevékenységbe kezd a világűrben, joggal számíthat arra, hogy az előbbi országok és azok partnerei, India űrbányászati tevékenységét nem fogják kritizálni, jelen esetben a kozmikus erőforrások feletti tulajdonszerzését sem fogják megkérdőjelezni.

Oroszország ugyanakkor elutasítja a fenti egyoldalú, nemzeti szinten megoldást nyújtó megközelítéseket és a multilaterális egység megteremtését, míg Brazília a szélesebb konzultációt szorgalmazza. Egyre nagyobb az igény, hogy az ENSZ Világűrbi-zottsága (UNCOPUOS) olyan nemzetközi szabályokat hozzon, amelyekben a jogalkotók figyelemmel vannak az égitestek védelmére. A szervezetnek jelenleg 95 tagja van, amely az egyik legnagyobb Bizottság az ENSZ-család rendszerében. Nem egyszerű feladat, mert a konszenzusra épülő döntési mechanizmus kizárja, hogy ilyen nagy horderejű ügyekben egységes döntés szülessen. Tény, hogy csak néhány ország érintett közvetlenül a világűr kiaknázásában, így az egyoldalú útkeresésük koalícióvá forrhat, és új dimenzióban – például az Artemisz egyezségben (2020) – nyerhet teret.

Az Apolló misszió után az Artemisz misszió teljesíti be az emberiség újabb álmát. A NASA által megvalósítandó misszió célja, hogy a NASA 2024-ben két embert juttasson a Hold felszínére, elkezdje az égitest körüli űrbázis kialakítását, valamint más partnerek bevonásával kiszélesítse a nemzetközi együttműködést.

Az együttműködés kereteit az egyezség teremti meg, amelyhez eddig tizenkettő állam csatlakozott.³⁴ Az egyezség nem nemzetközi szerződés, így az jogilag nem

³³ House of Representatives, Space Resource Exploration and Utilization Act of 2015. 114th Congress, 8. o.

³⁴ Ausztrália, Kanada, Japán, Luxembourg, Olaszország, Ukrajna, Egyesült Királyság, Egyesült Arab Emírségek, Egyesült Államok, Dél-Korea, Új-Zéland és Brazília.

kényszeríthető ki. A tizenkettő ország közül Ausztrália az egyetlen ország, amely a Hold megállapodást (1979) is ratifikálta, mert úgy véli, hogy a Hold megállapodásban és az Artemisz megállapodásban foglaltak összeegyeztethetők. Az egyezség elveket tartalmaz, és tárgyi hatálya nemcsak a Holdra, hanem a Marsra, a kisbolygókra, az üstökösökre, azok felszínére és felszín alatti részére terjed ki. Az intézkedéscsomagban található 10 progresszív alapelv közül kettő olyan, amelyek potenciálisan a tulajdonlás tekintetében fontos üzenettel bírnak:

- A jogalkotó lehető teszi az erőforrások kiaknázását és hasznosítását, de csak a Világűregyezményben foglalt szabályok tiszteletben tartásával összhangban.³⁵

- Az ürtevékenységből eredő konfliktusok megelőzése érdekében – a Világűrszerződésben foglalt kötelezettségek érvényre juttatása céljával – a létesítmények körül biztonsági zónákat lehet létesíteni.³⁶ (Ez a megoldás hasonlít a tengerjogban alkalmazott mesterséges szigethez, amely körül megfelelő feltételekkel 500 méteres övezetet lehet létrehozni.³⁷) A zónának nincs kijelölve a határa, nyilván, ha növekszik a terület, akkor ez a zóna is nagyobb lehet.

A fenti két alapelv kapcsán kérdésként merül fel, hogy a biztonsági zóna mennyiben jelent, még ha burkoltan is, kisajátítást? Mennyiben gátolják a Világűrszerződésben (II., IX., XII. Cikk) lefektetett alapszabályokat, így a viszonyosság alapján nyitva álló űrobjektumokba való bejutást, a szabad mozgást, a békés felhasználást, illetve annak ellenőrzésének a lehetőségét?³⁸ Mindezek ellenére az egyezség nyitott a célokkal azonosulni kívánó államok felé, ezzel az egységes fellépés újabb fórumát, intézményét teremti meg.

III. Sorsunk a kezünkben van

Az unilaterális út nem kíván szembe menni a nemzetközi joggal, és garantálja, hogy a terület felett a szuverenitás szándékával történő tulajdonszerzés továbbra is tilos, de megengedi a kitermelt ásványkincsek esetében a tulajdonszerzést. Ennél azért több garanciára van szükség. A bányászat veszélyes üzem, amely a valós kockázatokon túl könnyen nemzetközi vitákat generálhat. Ezért egy valóban új nemzetközi szabályrendszer megalkotása lenne a garancia arra, hogy a vállalkozások összhangban a nemzetközi jog szabályaival, a kiaknázás végzése során más államok érdekeit nem sértve, a kitermelt anyagokat a piacon értékesítsék. „A profitért bányászunk, az embe-

³⁵ *Space Resources* – Section 10. 2.

³⁶ *Deconfliction of Space Activities* – Section 11.

³⁷ *UN Convention on Law of the Sea (UNCLOS)*, Artificial islands, installations and structures in the exclusive economic zone. Art. 60.

³⁸ DUNK, Frans von der: The Artemis Accords and the law: Is the Moon 'back in business'? *The Big Q*, 2020.06.02., <https://www.thebigq.org/2020/06/02/the-artemis-accords-and-the-law-is-the-moon-back-in-business/> (letöltve: 2021.03.31.).

riség érdekében”, miközben a földi élet soha nem volt ilyen kockázatos, felelősségünk és érintettségünk is egyre nyomasztóbbá vált. Ilyen körülmények mellett joggal merül fel a kérdés, van-e erkölcsi alapunk kitelepülni a világűrbe, és kizsákmányolni azt, miközben egyre nyilvánvalóbb, hogy a kitelepülés lényegében a végszükség esetére fenntartott megoldás. Szomorú tény, de az űrbányászat legértékesebb és legfontosabb ásványi kincse nem a platina, vagy az arany, esetleg a titánium stb., hanem maga a víz. Az ember képes a természetet formálni, de teljesen leigázni nem tudja.

Fel kell ismernünk, hogy valójában a tudás a tudás megszerzése az igazi közös kincsünk. Ez a jövőnk záloga. Életünk minden mozzanata, így a jövő formálása is, az ismeretszerzésben, majd a megszerzett ismeretek rendszerbe foglalásában testesül meg. Nekünk, a több mint 40 000 generációt képviselő,³⁹ ma élő embereknek a „Végítélet-napi óra” szerint kerek 100 szimbolikus másodpercünk maradt arra, hogy cselekedjünk. A küzdő és reménnyel teli ember nem bukhat el, az ilyen élet nem hiábavaló. Ne tűnjön úgy, hogy hiába éltünk!

³⁹ SAGAN, Carl: *Cosmos*. New York, 1980. 365. o.

SONNEVEND, Pál*

Constitutional Reservations to the Supremacy of EU Law: A Curse or a Blessing?

László Valki was one of the first scholars in Hungary who engaged in an analysis of European integration. His book on the organisation and decision making of the Common Market¹ was the first in Hungary to deal with the public law of the European Economic Community and was written at a time when membership of Hungary in the EC (or its successor) was a delusional daydream of a few, at best. Besides, Professor Valki's interest has always been beyond positive law. The social function of norms, and as such the function of positive norms have fascinated him.²

I started my academic career at ELTE Law School under the tutelage of László Valki. Coming from a different background, having spent altogether three formative years in the dominantly positivistic academic environment of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law in Heidelberg, I was long focused on the nuances and technicalities of the law as it is. Only after several years have I developed a sense for the broader picture and took the courage to include societal functional considerations in my analyses, thereby honouring the academic tradition fostered by my former boss and friend of many years.

Against this background I find it appropriate to devote my contribution to the volume honouring László Valki to a subject matter involving both European integration and the function of doctrinal concepts in the integration process. I will argue that the highly intriguing area of constitutional reservations to the supremacy of EU law has never been a pure positivistic, doctrinal exercise. Rather, challenges to the supremacy of EU law over national constitutions have served distinct objectives. I submit that the objectives have changed over time and that the recent case law of the German *Bundesverfassungsgericht* aptly demonstrates the dangers of this shift. Accordingly, I shall focus my analyses on the German doctrine of constitutional reservations.

* SONNEVEND, Pál dean, ELTE Law School; Head of Department, Department of International Law.

¹ VALKI László: *A közös piac szervezeti és döntéshozatali rendszere*. Budapest, 1977.

² It is enough to mention here his treatise on the societal nature of international law: VALKI László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Budapest, 1989.

I. Positivist legal doctrine or functional approach?

If it was not for the *Bundesverfassungsgericht* and German legal scholarship, I would have not become the lawyer I am today. Writing a PhD in the Max Planck Institute in Heidelberg, attending classes by the noblesse of German public law of the nineties taught me to appreciate the famous German “*Rechtsdogmatik*”, a term that can only be poorly translated by “legal doctrine”. The conceptual sophistication and clarity of thoughts, the persuasive power of reasoning, the attention for details and the elegance with which the lack of answers to certain questions is concealed created for me an aura of infallibility and self-evident truth.

I am still under the spell of German law and legal scholarship. The aura of infallibility, however, is gone. I came to realise that the *Dogmatik* of public law is neither the expression of ultimate truth about the law, nor it is self-evident. It is an intellectual exercise at the highest level attempted at building a coherent system of norms as insulated as possible from political influence and at the same time executing some sort of agenda, sometimes beyond or against the very language of the law. The development of doctrines is the achievement of great minds who intend to leave a mark on the world with certain values and objectives in mind.

Sometimes, this value-driven nature of doctrinal work is rather evident, as in the case of the highly influential interpretation of human dignity by Günther Dürig in his seminal article³ and in the first edition of the leading commentary of the *Grundgesetz*⁴. In this case, the program behind linking the language of the *Grundgesetz* with the moral philosophy of Immanuel Kant and stipulating a link between human dignity and all fundamental rights of the *Grundgesetz* was meant to add additional moral weight to these guarantees and thus to elevate and stabilise them hardly a decade after the end of Nazi rule. Also, elevating the principle of proportionality to the level of constitutional law without explicit textual basis in the *Grundgesetz*⁵ by the *Bundesverfassungsgericht* was clearly motivated by the desire to effectively control the actions of the state without depriving other branches of government of their regulatory or administrative power. Thus, the principle of proportionality was an effective means in the quest for judicialising public authority. Its Europe-wide success – with the help of the European Commission and Court of Human Rights – can be best explained by this effectiveness.

³ DÜRIG, Günter: Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde: Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. I in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 81. (1956) 2., 117–157.

⁴ DÜRIG, Günter In MAUNZ, Theodor /Ders.: *Grundgesetz*. 1958. Art. 1 Abs. 1.

⁵ GRZESZICK, Bernd In MAUNZ/DÜRIG: *Grundgesetz-Kommentar*. 90. EL February 2020, Rn. 108.

Already these examples indicate that the problem with *Rechtsdogmatik* is not that it is based on a broader policy objective or that it does not (always) make this objective transparent. Rather, it is the specific agenda that matters. One issue is especially important in the context of European integration, and this is the various constitutional reservations towards the supremacy of European Union law.

II. Reservations beyond the language of the constitution

The reservations towards the supremacy of EU law framed by the *Bundesverfassungsgericht* – the human rights reservation, the *ultra vires* reservation and constitutional identity – all went beyond the actual normative foundations. Yet I submit they followed different agendas.

The human rights reservation in what is known in the English language world as the *International Handelsgesellschaft* judgment of the *Bundesverfassungsgericht* – commonly referred to as the Solange I case⁶ – was based on the proposition that the language of Article 24 *Grundgesetz* “cannot be taken literally”, and so the term “transfer of sovereign rights” shall be construed as opening the legal system with such limitations that are necessary to protect the basic structure of the *Grundgesetz*. What is more, the basic structure of the *Grundgesetz* is not defined here on the basis of the eternity clause in Article 79 III. The reason for this is clear: the eternity clause only exempts human dignity from constitutional amendments, but not fundamental rights in general. Hence a general human rights reservation towards the supremacy of EU law could not be based on this provision, since the *Bundesverfassungsgericht* has resisted the idea to derive all fundamental rights from human dignity.

The *ultra vires* reservation of the Maastricht judgment⁷ has been widely discussed and criticised, and there is no need to address all the issues here. Besides the fact that the *ultra vires* reservation is a giant *obiter dictum* in the judgment, I would merely like to point to the utter lack of discussing what is today Article 344 TFEU and was Article 219 TEC at the time of the Maastricht judgment. This provision, which has been part of the founding treaties even since 1957, clearly creates in combination with Article 263 TFEU the monopoly for the ECJ to establish whether a European institution overstepped its powers. Not addressing this provision by the *Bundesverfassungsgericht* while claiming to act as the ultimate arbiter of *ultra vires* acts does not seem to be coherent, since the whole argument is based on what competences have been transferred to the EU by the founding treaties.

⁶ BVerfGE 37, 271 – Solange I.

⁷ BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

Constitutional identity was not born as a proper constitutional reservation towards the supremacy of EU law since, at its conception in the Lisbon judgment,⁸ it was meant to limit the transfer of sovereign competences to the EU by treaty amendment, a limit that is not *per se* incompatible with EU law. It is also convincing to argue that Article 79 III *Grundgesetz* does not only prohibit express constitutional amendments, but also the conclusion of international treaties that are in violation of the eternity clause. It is, however, less convincing to claim that certain competences must remain with the German state because democracy is not properly ensured within the European Union. And there is simply no logical deduction that could explain the very specific list of non-transferable competences derived from the principle of democracy.

The departure from the textual basis in all three instances clearly demonstrates that the *Bundesverfassungsgericht* was out on a mission in each case. Yet the agenda was completely different on each occasion.

In Solange I, the program was to ensure an effective protection for human rights without loopholes. This agenda – despite the open challenge to the supremacy of EU law – actually promoted European integration as it led to an effective fundamental rights protection within the EU, at least against EU institutions. What is more, the agenda behind the human rights reservation yielded the expansion of ideals of German law to European level, since the case law of the ECJ on general principles of law and the Charter of Fundamental Rights bear strong resemblance with German *Grundrechtsdogmatik*. In the terms of Armin von Bogdandy,⁹ the human rights reservation actually Germanised Europe.

The ultra vires reservation and constitutional identity serve a distinctly different purpose: the preservation of the competences and the room of manoeuvre of German decision-makers, including the *Bundesverfassungsgericht* itself. It is focused on the preservation of the German statehood with its indeed smoothly running state machinery and economy. Instead of Germanising Europe – which would be in many ways a positive attempt – this agenda tries to preserve the Germanness of Germany and to save Germany from Europe. What we get instead is more fragmentation and further challenges to European integration based on the misinterpretation of the dicta of the *Bundesverfassungsgericht*.¹⁰

⁸ BVerfGE 123, 267 – Lissabon.

⁹ BOGDANDY, Armin von: German Legal Hegemony? In *German Legal Hegemony?* MPIL Research Paper No. 2020-43, U of Michigan Public Law Research Paper No. 687. 2.

¹⁰ See BAKÓ, Beáta: The Zaublerlehring Unchained? The Recycling of the German Federal Constitutional Court's Case Law on Identity-, Ultra Vires and Fundamental Rights Review in Hungary. *ZaöRV*, 78. (2018) 863 et seq.

III. The traditional *détente* between Luxemburg and the constitutional courts

When confronted with the question of the supremacy of EU law over national constitutions, the ECJ on the one hand and national constitutional courts, especially the *Bundesverfassungsgericht*, on the other, have always represented irreconcilable positions. Nevertheless, they managed to prevent a clash that would have damaged the entire integration process. This was not just mere judicial courtesy: the existing *détente* reflected the reality that none of the actors could claim to be ultimately right simply because deciding between right and wrong is dependent on the point of departure one is choosing.

The positions are well known and have not changed since the beginning. Both are rooted in the nature of the law the respective court is bound to apply.

For the ECJ, supremacy has been a direct and inevitable consequence of the special nature of EU law at the outset. Already in *Costa v ENEL* the ECJ made it clear that EU law “an independent source of law, could not, because of its *special and original nature*, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as community law and without the legal basis of the community itself being called into question”¹¹ (emphasis added). It is by no surprise that the exact same wording is used in *Internationale Handelsgesellschaft* to justify the supremacy of EU law over national constitutions.¹² Later cases involving a conflict of EU law with national norms of constitutional rank no longer used the specific term “nature” (*Factortame II*: effectiveness of EU law,¹³ *Melloni*: efficacy of the framework decision¹⁴), but the underlying idea has remained the same: without full and unconditional supremacy EU law would no longer be what it is supposed to be.

Naturally, in order to immunise the EU legal system from national constitutional challenges, its special nature must inevitably encompass its autonomy from the domestic legal systems. Only if EU law and EU law itself can determine the rules pertaining to its relationship with the domestic legal system, can national constitutional reservations be deemed irrelevant in case of a conflict. Such autonomy has been stipulated right from the beginning, albeit without elaborating its meaning. Its first mention can be tied already to the era of the European Coal and Steel Community, where advocate General Legrange’s 1956 Opinion in *Mirossevich v High Authority*¹⁵

¹¹ Case C-6/64 *Costa v. ENEL*, Judgment 15. 7. 1964, [1964] ECR, 594.

¹² Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, Judgment of 17. 12. 1970, para. 3.

¹³ Case C-213/89 *Factortame*, Judgment of 19. 6. 1990, para. 22.

¹⁴ Case C-399/11, *Melloni*, Judgment of 26. 2. 2013, para. 63.

¹⁵ Conclusions de l’Avocat général, 12 December 1956, *Mirossevich v High Authority*, Affaire No. 10-55, ECLI:EU:C:1956:9, 399.

described the nature of the law of ESCS as possessing an autonomous character. While the original French version used the term ‘autonome’, it was translated to English as ‘independent’,¹⁶ taking the edge out of the term. In *Van Gend en Loos* the ECJ refrained from using the term autonomy and referred rather to “a new legal order of international law”,¹⁷ but *Costa v ENEL and Internationale Handelsgesellschaft* were based on the premise that the founding treaties of the EEC emanate from an ‘independent source’ – “une source autonome”. From time to time ever since, the ECJ confirms that autonomy and supremacy are specific characteristic arising from the very nature of EU law.¹⁸

The *Bundesverfassungsgericht* could remain more subtle in its argument and have not invoked the nature of the *Grundgesetz* as constitution expressly. Nevertheless, the underlying premise does follow from the supposed characteristic of the constitution being the sole source of all public authority for those under the jurisdiction of the Federal Republic of Germany. This characteristic is necessary to postulate the theory of constitutional authorisation (*Theorie der verfassungsrechtlicher Ermächtigung*), a theory on which all constitutional reservations towards EU law are based. Only if we accept that sovereign rights can be exercised in Germany solely on the basis of the *Grundgesetz*, can we claim – as the *Bundesverfassungsgericht* does – that EU law is applied because the *Grundgesetz* commands so. In other words, the gatekeeper function of the *Grundgesetz* follows directly from the nature of the same *Grundgesetz* being the foundation of all public authority in Germany.

This character of a constitution might seem self-evident in constitutional theory, nevertheless it runs counter to the realities of shared sovereignty in a supranational organisation. What is more – as I already indicated above – it does not even follow from the wording of Article 24 of the *Grundgesetz*, the integration clause in force at the time the fundamental rights reservation was first framed in *Solange I*. On the contrary, as recognised by the *Bundesverfassungsgericht* in *Solange I*¹⁹ Article 24 (1) of the *Grundgesetz* expressly provides for the possibility of transfer of sovereign rights to international organisations.²⁰ In fact, the *Bundesverfassungsgericht* had to go to great length to argue that the language of Article 24 (1) GG must be interpreted in the context of the entire constitution. This interpretation allowed for the conclusion that “Article 24 GG does not actually authorise the transfer of sovereign rights, rather it opens the national legal order (with the stated limitations)”.²¹ This denial of the

¹⁶ Opinion of Advocate General Lagrange, 12 December 1956, *Mirossevich v High Authority*, C-10/55, ECLI:EU:C:1956:9, 344.

¹⁷ *Van Gend & Loos*, Judgment, 26/62, 5 February 1963, ECLI:EU:C:1963:1. para. 3.

¹⁸ Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Opinion 2/13, 18 December 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, paras. 157, 166.

¹⁹ BVerfGE 37, 271, 280, para. 43.

²⁰ Article 24 (1) of the *Grundgesetz*: “The Federation may by a law transfer sovereign powers to international organizations.” (Emphasis added.)

²¹ BVerfGE 37, 271, 279, para. 43.

possibility of actual transfer of sovereign rights has remained the basis of all future constitutional reservations, even though the language of the new integration clause, Article 23 introduced in 1992 equally authorises the transfer of sovereign rights (“Hoheitsrechte übertragen”).²²

The comprehensive and exclusive nature of the constitution and its resulting gate-keeper function *vis-à-vis* EU law allows for transforming questions of interpretation of EU law into constitutional questions, a keen aspiration of the *Bundesverfassungsgericht* ever since the Maastricht judgment.

These are not to say that the theory of constitutional authorisation is false, untrue or illogical. Yet we cannot say these about the autonomist view either. Both positions are coherent if we accept their respective premise. What is worse, none of the said premises can be disqualified, simply because they are not natural laws but stipulations. Hence the dispute on the supremacy over the national constitutions has much of a character of a religious war: none of the parties is ultimately right, both sides can invoke logical arguments within their respective system.

That no actual conflict has erupted from these irreconcilable positions can be thanked to the clever judicial politics of Karlsruhe and Luxemburg which tried to accommodate the basic needs of the competing actor without compromising their own theoretical foundations. The best and probably most beneficial example of this wisdom is the Solange II judgment of the *Bundesverfassungsgericht*,²³ which also became the model of the Bosphorus presumption governing the relationship of EU law and the ECHR.²⁴

IV. The *ultra vires* reservation: a nail in the coffin of European integration?

The recent PSPP Judgment of the *Bundesverfassungsgericht* is breaking with this decades old *détente*.²⁵ For the first time, Karlsruhe ruled that the European Central

²² Article 23 (1) of the Grundgesetz: “With a view to establishing a united Europe, the Federal Republic of Germany shall participate in the development of the European Union that is committed to democratic, social, and federal principles, to the rule of law, and to the principle of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law. To this end the Federation may transfer sovereign powers by a law with the consent of the Bundesrat. The establishment of the European Union, as well as changes in its treaty foundations and comparable regulations that amend or supplement this Basic Law, or make such amendments or supplements possible, shall be subject to paragraphs (2) and (3) of Article 79.” (Emphasis added.)

²³ BVerfGE 73, 339 – Solange II.

²⁴ KUHNERT, Kathrin: Bosphorus – Double standards in European human rights protection? *Utrecht Law Review*, 2. (2006) 2.

²⁵ *Bundesverfassungsgericht*, May 5, 2020, Case No. 2 BvR 859/15, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html (last accessed: 31.03.2021.).

Bank and the ECJ had exceeded their powers while adopting and reviewing the PSPP programme of the European Central Bank, a quantitative easing program under which the ECB and national central banks purchase government bonds on the secondary market. Hence Karlsruhe ruled that the PSPP programme as an *ultra vires* act is not binding within Germany.

The triggering of the *ultra vires* reservation in the PSPP Judgment is rooted in the theory of constitutional authorisations, and as such, it does not invent a new doctrinal figure. Even if the boundaries of the competences of EU institutions follow from the founding treaties, the *Bundesverfassungsgericht* claims the power to ultimately adjudicate about these because, in the eyes of Karlsruhe, it is ultimately a German constitutional issue. The argument leading to this conclusion through the right to vote as well as the principles of democracy and popular sovereignty is more than complicated, especially in relation to an independent institution, like the ECB.²⁶ But even if we are ready to accept the twists and turns of the reasoning of the PSPP judgment, they only hold true if we also accept that Germany never gave away sovereign rights, only competences ultimately limited by the *Grundgesetz*.

The PSPP judgment is thus not a new turn because it would invent a new doctrine or because it would deviate from the existing case law. It is a turn because it is flagrantly giving up on a paradigm that ensured peace between two of the most important courts in Europe. The paradigm that maintaining one's theoretical position can be combined with a practical way of living together. The paradigm that a judicial dialogue based on idealism and pragmatism is needed. The paradigm that the rule of law is diminished if state agencies are exposed to contradicting legal obligations both seeking to be supreme over the competing one, and the agencies are forced to make a choice that will inevitably be illegal, one way or another. Duly noted, this paradigm has never been of doctrinal nature. It was clever judicial politics in order to preserve important constitutional values and European integration at the same time. Against this background, the PSPP judgment is not bad law. It is just bad judicial politics that may hurt not only European integration, but also the rule of law.

This, I believe, aptly demonstrates why the objectives and agendas behind doctrinal figures matter. The *ultra vires* reservation was born with a view to set limits to the creeping expansion of competences of the EU. This defensive, self-preserving attitude has always been present, yet it did not cause real trouble as long as both the ECJ and the *Bundesverfassungsgericht* chose judicial cooperation instead of an open conflict. With the *ultra vires* reservation unhinged, European integration becomes jeopardised not by populism, but by one of the most elite institutions of the world, the German Constitutional Court.

²⁶ For an analysis see FEICHTNER, Isabel: The German Constitutional Court's PSPP Judgment: Impediment and Impetus for the Democratization of Europe. *German Law Journal*, (2020) 21., 1090 et seq.

Világúr és önvédelem¹

I. Egyéni vagy kollektív önvédelem joga

Nehezen képzelhető el olyan jogrendszer, mely nem enged teret az önvédelem jogának. Némi leegyszerűsítéssel, az önvédelem elismerésének módja és mértéke az adott jogrendszer fejlettségi szintjéhez igazodik, szerepe és jelentősége a jog előírásainak hatékony érvényesülését biztosító kényszerapparátus és szankciórendszer centralizációjának fokával fordítottan arányos.² Ez a kortárs nemzetközi jogról is elmondható, melyben az egyéni vagy kollektív önvédelem joga, hosszú évszázadok történeti fejlődését követően, az erőszak átfogó és objektív, feltétlen alkalmazást igénylő tilalma alóli egyik kivételként nyert elismerést.³ Részletes szabályait az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a nemzetközi szokásjog tartalmazza. Az Alapokmány 51. cikke értelmében:

A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette. A tagok az önvédelem e jogának gyakorlása során foganasított rendszabályait azonnal a Biztonsági Tanács tudomására tartoznak hozni és ezek a rendszabályok semmiképpen sem érintik a Biztonsági Tanácsnak a jelen Alapokmány értelmében fennálló hatáskörét és kötelességét abban a tekintetben, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása végett az általa szükségesnek tartott intézkedéseket bármikor megtegye.⁴

Kétségtől ez az egyik leghíresebb alapokmányi rendelkezés. Mint látható, az első mondat „természetes jogként” ismeri el az egyéni vagy kollektív önvédelem jogát,

* SULYOK Gábor egyetemi tanár, SZIE Deák Ferenc ÁJK; egyetemi tanár KGRE ÁJK; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiváló Kutatóhely, Budapest.

¹ A jelen tanulmány a Nemzeti Közszerológati Egyetem Világúr Társadalomtudományi Kutatómúhelyének keretében készült.

² BOWETT, Derek W.: *Self-Defense in International Law*. New York, 1958. 3–4. o.

³ ENSZ Alapokmány, 2. cikk (4) bekezdés, kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

⁴ ENSZ Alapokmány, 51. cikk.

mely egyaránt utalhat a természetjogra, az állami szuverenitásra vagy a nemzetközi szokásjogra.⁵ Ha a „természetes jog” ténylegesen a nemzetközi szokásjog releváns szabályaira utal, melyeket egyetlen alapokmányi rendelkezés sem „érint”, azonnal felmerül a kérdés: hogyan viszonyul egymáshoz az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának alapokmányi és szokásjogi szabályozása?⁶ Mivel a klasszikus nemzetközi jog korszakában az önvédelem joga egyebek mellett a megelőző csapásra is lehetőséget biztosított, a kérdés aktualitása és hordereje aligha igényel bővebb magyarázatot. Megjegyzendő, hogy a Nemzetközi Bíróság a „természetes jogot” következetesen a nemzetközi szokásjog releváns szabályaira való utalásként értelmezi, melyek tartalma alapvetően megegyezik az alapokmányi szabályozással. Ez a párhuzamosság nem jelent teljes és minden részletre kiterjedő azonosságot.⁷

Az önvédelmi helyzet „nyitányát” a fegyveres támadás képezi. Mivel az alapokmányi rendelkezések nem határozzák meg, hogy milyen magatartások tekinthetők fegyveres támadásnak, a kifejezés tartalmának megismeréséhez a szerződésen kívüli támpontokat kell keresni. Ezek alapján megállapítható, hogy a fegyveres támadás fennforgásához két kritérium teljesülése szükséges: a mennyiségi kritérium a fegyveres támadás súlyával, a minőségi kritérium a fegyveres támadás elkövetőjével kapcsolatos kívánalmakat takar.⁸ Mennyiségi szempontból a fegyveres támadás az erőszak alkalmazásának legsúlyosabb és legintenzívebb formája, és mint ilyen, rész-egész viszonyban áll a támadó cselekmény/agresszió kategóriájával. Konkrét és egyetemes érvényű mércét nehéz megfogalmazni, minden esetet külön kell értékelni. Elképzelhető, hogy már egyetlen cselekmény eléri a megkívánt súlyt és intenzitást, miképpen az is, hogy az „események halmozódása” következtében kisebb súlyú támadások sorozata képez fegyveres támadást.⁹ Egyes nézetek szerint akár a terület rendelkezésre bocsátásával is megvalósulhat.¹⁰ Kisebbsúlyú elszigetelt erőszakos cselekmények azonban még emberi életek kioltása esetén sem tekinthetők fegyveres támadásnak.¹¹ Megjegyzendő, hogy a fegyveres támadás nemcsak a fizikai térben, hanem a kibertérben is elkövethető.¹² Fennforgásának megállapítása során az alkalmazott fegyverek jellege nem bír

⁵ KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest, 2015. 62–72. o.

⁶ SÜLYÖK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 43. (2002) 1–2., 105–107. o.

⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 94. o.

⁸ KAJTÁR: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. 73. o.

⁹ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment of 6 November 2003, I.C.J. Reports 2003, 190–192. o.; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment of 19 December 2005, I.C.J. Reports 2005, 219, 223. o.

¹⁰ RANDELZHOFFER, Albrecht – NOLTE, Georg: Article 51. In SIMMA, Bruno – KHAN, Daniel-Erasmus – NOLTE, Georg et al. (eds): *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Third edition. Vol. II. Oxford, 2012. 1414. o.

¹¹ *Eritrea–Ethiopia Claims Commission, Partial Award: Jus Ad Bellum – Ethiopia's Claims 1–8*, Decision of 19 December 2005, R.I.A.A. Vol. XXVI, 465. o.

¹² SCHMITT, Michael N. (ed.): *Tallinn Manual 2.0 on the International law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge, 2017. 339., 341–343. o.

relevanciával, sőt akár a szokásos rendeltetésük alapján fegyvernek nem minősülő eszközök alkalmazásával is megvalósulhat.¹³

Minőségi szempontból kétségek kívül fegyveres támadásnak tekinthetők az államoknak betudható magatartások.¹⁴ Noha a betudhatóság megállapításának módja kapcsán eltérő álláspontok léteznek,¹⁵ ezt a követelményt minden bizonnyal az államok nemzetközi jogi felelősségéről szóló szabályok töltik ki tartalommal. Hasonlóan a támadó cselekményhez/agresszióhoz, a fegyveres támadás közvetlenül és közvetve is elkövethető. Közvetlen fegyveres támadás esetén maga az állam, közvetett fegyveres támadás esetén az állam utasítása, irányítása vagy ellenőrzése alatt cselekvő személy vagy személyek csoportja követi el a cselekményt.¹⁶ Eltérő álláspontok léteznek az ellenőrzés mértékét illetően is: míg a Nemzetközi Bíróság szerint „tényleges ellenőrzés” szükséges,¹⁷ addig a volt Jugoszlávia területén elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekmények megbüntetésére létrehozott nemzetközi törvényszék szerint elegendő lehet az „általános ellenőrzés” is.¹⁸ Kérdés továbbá, hogy az államoknak nem betudható, nem állami szereplők által elkövetett támadások az önvédelmi helyzetet megalapozó fegyveres támadásnak tekinthetők-e. Napjainkban ez az önvédelem jogával kapcsolatos talán legfontosabb kérdés. Bár az ellentétes álláspontok részletes tárgyalására most nincs lehetőség, a nem állami szereplők elleni önvédelem mellett szóló tudományos érvek nem tűnnek meggyőzőnek vagy megdönthetetlennek. Ez a „vonakodik/nem hajlandó vagy nem képes” doktrínáról is elmondható.¹⁹

Az alapokmányi rendelkezés szerint a fegyveres támadás sértette egy állam.²⁰ Maga a fegyveres támadás nemcsak az állam területe, hanem alkalmasint az államot a területén kívül megjelenítő személyek és tárgyak ellen is irányulhat.²¹ Fennforgásának megállapítása elsődlegesen a megtámadott állam szubjektív megítélésén alapul,

¹³ ZEMANEK, Karl: Armed Attack. In WOLFRUM, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Vol. I. Oxford, 2012. 599. o.

¹⁴ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion of 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, 194. o.

¹⁵ KAJTÁR: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. 173–219., 256–257. o.

¹⁶ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Article 8. In *Yearbook of the International Law Commission*, 2001. Vol. II. Part Two, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2), 26. o; és G.A. 56/83, 56 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/56/49, Vol. I), 499. o.

¹⁷ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 64–65. o; Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), Judgment of 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, 208–210. o.

¹⁸ *Prosecutor v. Duško Tadić*, Judgment of 15 July 1999, Case No. IT-94-1-A, 47–62. o.

¹⁹ KAJTÁR Gábor: Vonakodik vagy nem képes? Az önvédelem jogának újabb paradigmaváltó kísérlete. *Közjogi Szemle*, 11. (2018) 1–10. o.

²⁰ Megjegyzendő, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság szerint egyes nemzetközi szervezetek is önvédelmi helyzetbe kerülhetnek, ám azt nem részletezte, hogy erre hogyan és milyen szabályok alapján kerülhet sor. Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, Article 21. In *Yearbook of the International Law Commission*, 2011. Vol. II. Part Two, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/2011/Add.1 (Part 2), 40. o.

²¹ RUYs, Tom: *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*. Cambridge, 2010. 199–249. o.

egyszersmind a bizonyítás terhe is erre az államra hárul.²² Ha a bizonyítékok gyűjtését más államok szuverenitása korlátozza, akár a meggyőző közvetett bizonyítékok is elegendők lehetnek.²³ Könnyen előfordulhat azonban, hogy a támadó állam és a nemzetközi közösség többi tagja, szintén szubjektív megítélés alapján, eltérően minősíti az eseményeket. Hiteles és objektív megállapítást kizárólag a Biztonsági Tanács tehet, ám a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért fő felelősséget viselő szerv megállapítása nem előfeltétele az önvédelem gyakorlásának; fáziskésésben van az érintett államok megállapításához képest, és alá van vetve a nagyhatalmi egyhangúság elvének. Érdekes helyzet állhat elő, ha a testület utólag úgy találja, hogy nem történt fegyveres támadás.²⁴

Ha a fegyveres támadás bekövetkezik, a megtámadott állam önvédelmi helyzetbe kerül, és a támadás elhárítása érdekében, az erőszak tilalmának sérelme nélkül, jogszerűen alkalmazhat erőszakot. Ez a klasszikus önvédelem esete. Bár az alapokmányi rendelkezés ezt kifejezetten nem említi, hasonló megítélés alá esik a már bizonyíthatóan megindult, ám még be nem következett fegyveres támadás elhárítása érdekében alkalmazott erőszak is. Ez az elfogó/feltartóztató önvédelem esete. Nem megengedett a megelőző csapás a vélt önvédelmi helyzetben: a hatályos szabályozás kifejezetten sem a konkrét és közvetlen veszélyek elleni preemtív önvédelemre, sem az absztrakt és távoli veszélyek elleni preventív önvédelemre nem biztosít lehetőséget. Megjegyzendő, hogy a preemtív önvédelem szélsőségesen súlyos eseteiben a nemzetközi közösség alighanem elnéző magatartást tanúsítana a veszély elhárítása érdekében erőszakot alkalmazó állammal szemben.²⁵ Megindult vagy bekövetkezett fegyveres támadás hiányában tehát az önvédelem joga nem gyakorolható, a fegyveres támadásnak nem minősülő erőszakkal szemben erre hivatkozással nem alkalmazható erőszak; helyette más nemzetközi eljárásokat vagy intézkedéseket lehet igénybe venni.²⁶

Noha létfontosságú érdekeket oltalmaz és jogellenességet kizáró okot képez,²⁷ az önvédelem jogának gyakorlása nem biztosít korlátlan cselekvési szabadságot. Legfontosabb kritériumait, a szükségességet és az arányosságot, a szokásjog szabályozza, előzményeik már a klasszikus nemzetközi jog korszakában keletkezett Webster-formulában is megtalálhatók.²⁸ Napjainkban az önvédelem jogának gyakorlása keretében fogatosított intézkedés akkor tesz eleget az említett követelményeknek, ha a kialakult helyzetben más észszerű és hatásos megoldás nem áll rendelkezésre, és a végső eszközként alkalmazott erőszakot nem a megtorlás, a büntetés vagy a megelőzés szándéka hatja át. Nagy általánosságban véve, az intézkedésnek arányban kell

²² *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment of 6 November 2003, I.C.J. Reports 2003, 189. o.

²³ *The Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, 18. o.

²⁴ Kelsen, Hans: *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems, with Supplement*. London, 1951. 798–800., 803–804. o.

²⁵ KAJTÁR: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. 98–102. o.

²⁶ RANDELZHOFFER–NOLTE: Article 51. 1401–1403. o.

²⁷ *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Article 21.

²⁸ *The Diplomatic and Official Papers of Daniel Webster, While Secretary of State*. New York, 1848. 132. o.

állnia a fegyveres támadás súlyával és intenzitásával. Ez a követelmény nem mérhető patikamérlegen, a sikeres védekezés a támadást meghaladó hatásfokot feltételez.²⁹ Hangsúlyozandó, hogy az arányosság részét képezi a fegyveres összeütközések jogának tiszteletben tartása is. Kérdés, hogy szélsőségesen súlyos esetekben, amikor az állam a túlélésért küzd, megengedhető-e a nukleáris fegyverek alkalmazása.³⁰ Néha az azonnaliság szintén követelményként nyer megfogalmazást, ám ebben nincs teljes egyetértés. Ennek ellenére az időtényező elismerten fontos, hiszen a szükségesség követelményéből is következően, az intézkedéseknek észszerű időn belül követniük kell a fegyveres támadást.³¹ Haladéktalanul tájékoztatni kell továbbá a Biztonsági Tanácsot az önvédelmi helyzet beálltáról és az önvédelem jogának gyakorlása keretében foganatosított intézkedésekről. Ez egy alapokmányi kötelezettség, a szokásjogban nem létezik. Elmulasztása nem érinti az önvédelem gyakorlásának jogszerűségét, a teljesítése a megtámadott állam helyzetértékelését bizonyítja.³²

Hangsúlyozandó, hogy az Egyesült Nemzetek alapítói az önvédelemnek ideiglenes és kiegészítő szerepet szántak. Bár az önvédelem jogának gyakorlása keretében az államok erőszakot is alkalmazhatnak, az intézkedéseik semmilyen formában nem érintik a Biztonsági Tanács nemzetközi béke és biztonság terén viselt fő felelősségét és különleges hatáskörét.³³ Ebből kifolyólag az önvédelem jogának gyakorlása csak addig tart, „amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette”. Ha a kollektív biztonsági mechanizmus működésbe lendül, az önvédelem jogának gyakorlása véget ér, és helyébe a szervezet cselekvése lép. Hogy ki és mi alapján állapítja meg a „szükséges rendszabályok” megtételét, régóta vitatott kérdés.³⁴ Mivel megszűnik az intézkedések szükségessége, az önvédelem jogának gyakorlása akkor is véget ér, ha a megtámadott állam sikerrel hárítja el a fegyveres támadást és helyreáll a *status quo ante*. Ennek megítélése korántsem egyértelmű, hiszen a fegyveres támadást megelőző állapot helyreállítása és a támadó visszaverése nem feltétlenül eredményez katonai és biztonsági szempontból megnyugtató helyzetet. Nem kétséges azonban, hogy az önvédelem jogának gyakorlása túlléphető, mely a nemzetközi jog sérelméhez vezethet.

Az alapokmányi és a szokásjogi szabályozás, az egyéni önvédelem mellett, a hosszú történelmi múltra visszatekintő kollektív védelmet is elismeri. Ily módon

²⁹ GREENWOOD, Christopher: Self-Defence. In WOLFRUM, Rüdiger (ed.): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Vol. IX. Oxford, 2012. 109. o.

³⁰ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996, I.C.J. Reports 1996, 245, 263. o.

³¹ SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest, 2019. 34–35. o.

³² Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 105. o.

³³ ENSZ Alapokmány, 24. cikk (1) és (2) bekezdés.

³⁴ KELSEN: *The Law of the United Nations*. 800–803. o.

a megtámadott állam nem marad magára, akár külső segítséget is kérhet és igénybe vehet a fegyveres támadás elhárításához.³⁵ Ebben az esetben, a tárgyalt követelményekkel összhangban, a katonai segítség nyújtása is megengedett. Ez a segítségnyújtás egyaránt alapulhat egy a fegyveres támadást megelőzően létrejött kollektív védelmi megállapodáson és egy, a fegyveres támadást követően létrejött *ad hoc* megállapodáson. Ha kollektív védelmi megállapodáson alapul, a segítségnyújtás már nem egyszerűen jog, hanem kötelezettség.³⁶

II. Katonai tevékenység a világűrben

Hajlamosak lehetünk azt képzelni, hogy a nemzetközi jogi szabályozásnak köszönhetően a világűr a béke végtelen tengere,³⁷ mely teljes egészében kizárólag békés célokra használható. Ezt a képzetet azonban árnyalni szükséges. Mint ismeretes, a *res communis omnium usus* területek közé tartozó világűr kutatása és felhasználása az emberiség közös vállalkozásának tekintendő, mely minden állam előtt egyenlő módon nyitva áll, és minden állam javára és érdekében folytatandó. Kutatása és felhasználása, a nemzetközi békét és biztonságot és a nemzetközi együttműködést és megértést előmozdítandó, a nemzetközi jognak megfelelően történhet.³⁸ Kezdetben a kizárólag békés célú felhasználás értelmezése kapcsán két eltérő álláspont létezett: „nem katonai” vagy „nem támadó/nem agresszív” felhasználás.³⁹ Napjainkban már aligha lehet kétséges, hogy a követelmény ez utóbbi tartalommal értelmezendő, és a világűr nincs teljes egészében elzárva a katonai tevékenység elől. Militarizálása és passzív katonai célú felhasználása megengedett, melyet az űrkorszak kezdete óta töretlen állami gyakorlat is tanúsít. Felfegyverzése és aktív katonai célú felhasználása ellenben csak szigorú korlátok között lehetséges. Részleges demilitarizálásáról elsősorban a világűrszerződés, a Hold-megállapodás és néhány nukleáris leszerelési és fegyverzetkorlátozási megállapodás rendelkezett vagy rendelkezik.

Nukleáris fegyverek és más tömegpusztító fegyverek a világűrszerződés szerint sem a Föld körüli pályán, sem az égitesteken, sem a világűr bármely más pontján

³⁵ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 102–105. o.

³⁶ SULYOK: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga... 120., 135. o.

³⁷ Elhatárolási kérdéseit lásd GÁL Gyula: A világűrjogi funkcionalizmus – elmélet és gyakorlat. In CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, 2009. 59–76. o.

³⁸ Világűrszerződés, I–III. cikk, kihirdette: 1967. évi 41. törvényerejű rendelet a „Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket” című, Moszkvában, Londonban és Washingtonban 1967. január 27-én aláírt szerződés kihirdetéséről. Lásd még G.A. Res. 1962 (XVIII), 18 U.N. GAOR Supp. No. 15 (A/5515), 15. o.

³⁹ CHENG, Bin: *Studies in International Space Law*. Oxford, 1997. 513–516. o.

nem helyezhetők el.⁴⁰ Ezt a „kölcsonösen biztosított megsemmisítés” elvét megőrző tilalmat, néhány részes állama számára, a Hold-megállapodás megerősíti, és eltérő rendelkezések hiányában, a Naprendszer mindegyik égitestére kiterjeszti. Nem használhatók és nem helyezhetők el tömegpusztító fegyverek a Holdon és a Naprendszer más égitestein, a körülöttük található keringési pályákon és a körülöttük húzódó és az oda vezető más pályákon sem.⁴¹ Nem terjed ki azonban a tilalmak hatálya az olyan Földről indított tömegpusztító fegyverek alkalmazására és kipróbálására, melyek a kijelölt célpont felé vezető úton csak átmenetileg lépnek ki a világűrbe, és valószínűleg azokra a tömegpusztító fegyverekre sem, melyek nem végeznek legalább egy teljes keringést a bolygónk körül. (Ez utóbbi kérdésben nincs teljes egyetértés.⁴²) Ebben a kategóriába tartoznak például a nukleáris robbanófejeket hordozó hadászati ballisztikus rakéták, a megtört űrpályájú orbitális bombázórendszerek és egyes azonnali/gyors globális csapást lehetővé tevő fegyverrendszerek. Ezek közül a hadászati ballisztikus rakéták széles körben ismertek, bővebb magyarázatot nem igényelnek: egy bizonyos indítási szög és hatótávolság felett az ilyen rakéták pályájának egy szakasza a világűrben húzódik. Kevésbé ismertek a megtört űrpályájú orbitális bombázórendszerek, melyek egy alacsony Föld körüli pályára állított, ám még egy teljes keringés elvégzése előtt a pályáról letérített és a célpont felé irányított nukleáris robbanófej alkalmazásával bármilyen irányból érkező, gyors és későn észlelhető globális csapást tettek lehetővé. Bár a hidegháború idején rendszerbe állították, másfél évtizeddel később leszerelték őket. Napjainkban a rendszeresített vagy előrehaladott kísérleti szakaszban levő egyes azonnali/gyors globális csapást biztosító fegyverrendszerek hiperszonikus visszatérő egységei szintén kilépnek a világűrbe. Mivel nem állnak keringési pályára, még akkor sem esnek tilalom alá, ha nukleáris robbanófejet hordoznak. Nem terjed ki a tilalmak hatálya a nukleáris fegyverek Naprendszer égitesteit nem érintő és elhelyezésnek nem minősülő alkalmazására és kipróbálására sem. A nukleáris fegyverek ilyen korlátok között is használhatók. Egy a világűrben, megfelelő hatóerővel és magasságban végrehajtott nukleáris robbantás nyomán olyan mesterséges sugárzási övezet és elektromágneses impulzus keletkezik, mely akár egy kontinensnyi területen és/vagy az alacsony keringési pályák nagy részén, megkülönböztetés nélkül, minden kellőképp meg nem erősített elektronikai rendszert javíthatatlanul károsíthat vagy működésképtelenné tehet.

Ezeket a hiányosságokat néhány fegyverzetkorlátozási megállapodás igyekezett és igyekszik orvosolni: a nukleáris fegyverek és más nukleáris robbanószerkezetek

⁴⁰ Világűrszerződés IV. cikk. Lásd még G.A. Res. 1884 (XVIII), 18 U.N. GAOR Supp. No. 15 (A/5515), 13. o.

⁴¹ Agreement governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, New York, 5 December 1979, Article 1 (1) és (2), Article 3 (3).

⁴² SCHROGL, Kai-Uwe – NEUMANN, Julia: Article IV. In HOBE, Stephan – SCHMIDT-TEDD, Bernhard – SCHROGL, Kai-Uwe (eds): *Cologne Commentary on Space Law. Vol. I. Outer Space Treaty*. Berlin, 2017. 309. o.

használatát a nukleáris fegyverek tilalmáról szóló egyezmény,⁴³ a légkör határain túl végzett nukleáris kísérleti robbantásokat a részleges és az átfogó atomcsendről szóló szerződések,⁴⁴ a megtört űrpályájú orbitális bombázórendszereket a hadászati fegyverek korlátozásáról és számának csökkentéséről szóló kétoldalú szerződések⁴⁵ és az űrobjektumok elleni erőszakkal való fenyegetésnek vagy erőszak alkalmazásának megelőzéséről szóló szerződés tervezete tiltották/tiltaná meg.⁴⁶ Ezek közül csak a nukleáris fegyverek tilalmáról szóló egyezmény és a részleges atomcsend szerződés van hatályban, az átfogó atomcsendről szóló szerződés még nem lépett hatályba, az említett kétoldalú fegyverzetkorlátozási megállapodások már hatályukat veszítették, a szerződéstervezet kapcsán pedig régóta nem történt érdemi előrelépés. Mérsékeli a tilalmak hatásosságát, hogy a nukleáris fegyverek tilalmáról szóló szerződéstől a nukleáris fegyverrel rendelkező államok és közeli szövetségeseik egyelőre távolmaradtak. A ballisztikus rakéták terjedése ellen egy nemzetközi magatartási kódex készült.⁴⁷ Megjegyzendő, hogy ha a hadászati ballisztikus rakéták és az azonnali/gyors globális csapást lehetővé tevő fegyverrendszerek hagyományos robbanófejeket hordoznak, hagyományos fegyverekként kell őket kezelni.

Komoly korlátozásként értékelhető ugyanakkor, hogy a világűrszerződés szerint a Hold és az égitestek kizárólag békés célokra használhatók. Katonai támaszpontok, berendezések és erődítések egyetlen égitesten sem létesíthetők. Hasonlóan tiltás alá esnek az égitesteken végzett fegyverkísérletek és katonai gyakorlatok/manőverek.⁴⁸ A Hold-megállapodás ezt a tilalmat is megerősíti és kiterjeszti. Kifejezetten rögzíti az erőszakkal való fenyegetés és az erőszak alkalmazása és minden más ellenséges cselekmény és ellenséges cselekménnyel való fenyegetés tilalmát, ha az érintett cselekményt a Holdon vagy a Hold felhasználásával a Föld, a Hold, az űrjárművek, az űrjárművek személyzete vagy bármely más ember alkotta űrobjektum sérelmére követik el.⁴⁹ Ne feledjük, hogy a Hold-megállapodás hatálya, eltérő rendelkezések hiányában, a Naprendszer mindegyik égitestére kiterjed. Mindezek következtében az égitesteken hagyományos fegyverek sem helyezhetők el.

⁴³ Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, New York, 7 July 2017, Article 1.

⁴⁴ Részleges atomcsend szerződés, I. cikk, kihirdette: 1963. évi 26. törvényerejű rendelet a légkörben, a világűrben és a víz alatt végzett nukleáris fegyverkísérletek betiltása tárgyában Moszkvában, 1963. augusztus 5-én létrejött szerződés kihirdetéséről; Átfogó Atomcsend Szerződés, I. cikk, kihirdette: 1999. évi L. törvény az ENSZ Közgyűlése által 1996. szeptember 10-én elfogadott Átfogó Atomcsend Szerződésnek a Magyar Köztársaság által történő megerősítéséről és kihirdetéséről.

⁴⁵ Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II), Vienna, 18 June 1979, Article VII (Second Common Understanding) és IX (1) (c); Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (START I), Moscow, 31 July 1991, Article V (18) (c).

⁴⁶ Draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, 12 June 2014, Doc. CD/1985, Article I (c) és II.

⁴⁷ The Hague/International Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation, The Hague, 25 November 2002, U.N. Doc. A/57/724, Annex.

⁴⁸ Világűrszerződés, IV. cikk.

⁴⁹ Agreement governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, Article 3 (1), (2) és (4).

Föld körüli pályán és az égitestek közötti térben azonban a hagyományos fegyverek elhelyezése és kipróbálása megengedett. Korábban a ballisztikus rakéaelhárító rendszerekről szóló kétoldalú szerződés ezen túlmutató korlátozásokat is tartalmazott, ám már ez a megállapodás is hatályát veszítette.⁵⁰ Noha a hagyományos fegyverek általános telepítésére eddig nem került sor, ilyen fegyverek már több alkalommal megfordultak a világűrben. Itt említhető például a szovjet űrgépágyú, a kozmonauták kézi löfegyvere, vagy néhány „gyanús” kísérleti űrrepülőgép és műhold. Mindazonáltal a megvalósítható vagy megvalósítani kívánt elképzelések tárháza ennél szélesebb, és számos támadó vagy védelmi fegyvert vagy fegyverrendszert foglal magában: irányított energiájú fegyvereket (lézer, mikrohullám, részecskesugár), elektromágneses impulzust kibocsátó nem nukleáris fegyvereket, elektromágneses lövegeket/sínágyúkat, kinetikus orbitális bombázórendszereket, más elveken működő katonai műholdakat (közvetlen becsapódás, repeszfelhő, elfogórakéták, megragadás és megrongálás, megragadás és pályáról letérítés, festék vagy vegyi anyag szórása, távközlés káros zavarása ~ *jamming* vagy *spoofing*) és ember által vezetett katonai űrrepülőgépeket.⁵¹ Közvetlen becsapódással végrehajtott kinetikus rombolásra tulajdonképpen bármilyen manőverezésre képes műhold felhasználható. Föld körüli pályán a passzív katonai tevékenységet végző műholdak és űrállomások elhelyezése is megengedett. Napjainkban a korai riasztási, megfigyelési, felderítési, távközlési, navigációs, meteorológiai és geodéziai feladatokat ellátó katonai és kettős rendeltetésű műholdak tömege kering a bolygónk körül. Korábban katonai űrállomások is épültek és működtek a világűrben, pillanatnyilag ilyen űrállomás nincs pályán. Hangsúlyozandó, hogy a világűr békés célú kutatása és felhasználása során a katonai személyzet és bármely szükséges felszerelés vagy eszköz igénybevétele szintén megengedett.⁵²

Nem terjed ki a tárgyalt rendelkezések hatálya a földi telepítésű hagyományos fegyverekre és fegyverrendszerekre sem. Ezeket az űrobjektumok elleni erőszakkal való fenyegetésnek vagy erőszak alkalmazásának megelőzéséről szóló szerződés tervezete sem tiltaná meg, ám a támadó célú alkalmazásuk már tiltott cselekménynek minősülne.⁵³ Néhány állam képes a Földről indított műholdak elleni kinetikus támadásra. Erről tanúskodnak, többek között, a műholdak elleni kísérletek is, melyek

⁵⁰ Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems, Moscow, 26 May 1972, Article V (1).

⁵¹ PRESTON, Bob – JOHNSON, Dana J. – EDWARDS, Sean J. A. et al.: *Space Weapons Earth Wars*. Santa Monica – Arlington – Pittsburgh, 2002. Magyar nyelven lásd ÁGOSTON Tibor: Műhold elleni fegyverek. *Hadmérnök*, 5. (2010) 4., 101–109. o.; DOBOS Gábor: A mesterséges holdak katonai alkalmazásának lehetőségei. *Nemzet és Biztonság*, 2. (2009) 2., 60–70. o.; HOBBS, David: *Űrhadviselés: A Föld légkörén kívül vívott háború csúcstechnológiájú fegyverei és alkalmazásuk módszerei*. Ford.: Magyar László. Budapest, 1994.; KÖSZEGVÁRI Tibor: Gondolatok az űrhadviselésről. *Hadtudomány*, 16. (2006) 3., 68–78. o.

⁵² Világűrszerződés, IV. cikk; Agreement governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, Article 3 (4).

⁵³ Draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, Article II.

közvetlenül ugyan nem sértik a világűrszerződés katonai tilalmakat tartalmazó rendelkezéseit, ám a keletkező űrszemét okán nehezen egyeztethetők össze a szerződés más rendelkezéseivel és az űrszemét csökkentését előírányzó egyéb iránymutatásokkal. Nemi erőfeszítéssel bármelyik állam vagy nem állami szereplő rendelkezhet továbbá a műholdak elleni elektronikai támadáshoz vagy kibertámadáshoz szükséges földi telepítésű eszközökkel. Elhelyezésük okán ezek sem sértik a világűrszerződés katonai tilalmakat tartalmazó rendelkezéseit, ám összeegyeztethetetlenek a szerződés más rendelkezéseivel és a Nemzetközi Távközlési Egyesület vonatkozó jogi rezsimjével.

Mint elhangzott, a leginkább érintett államok eddig tartózkodtak a hagyományos fegyverek telepítésétől és beérték a világűr passzív katonai célú felhasználásával. Ez a helyzet azonban, az új űrverseny fokozódása és az űrobjektumok biztonságának megóvása miatt, bármikor megváltozhat. Erről tanúskodnak a leginkább érintett szereplők katonai doktrínái, stratégiái is.⁵⁴ A világűr felfegyverzésével járó veszélyeket természetesen a nemzetközi közösség is felismerte: az államok túlnyomó többsége évtizedek óta szorgalmazza a világűrben kibontakozó fegyverkezési verseny megelőzését, egyelőre kézzelfogható eredmények nélkül.⁵⁵

III. Egyéni vagy kollektív önvédelem a világűrben

Mivel az erőszak tilalma egyetemes és feltétlen alkalmazást igényel, a tilalom alóli kivételként elismert egyéni vagy kollektív önvédelem joga a világűrben is érvényesül, bármilyen értelmet is tulajdonítunk a kizárólag békés célú felhasználásnak.⁵⁶ Elméletileg ez a jog területi megszorítás nélkül, a világűr bármely pontján gyakorolható. Ezt kizárólag az általános nemzetközi jog egy későbbi feltétlen alkalmazást igénylő szabálya módosíthatja.⁵⁷ Ha a világűrszerződés és a Hold-megállapodás égitestek teljes demilitarizálásáról szóló rendelkezései ilyen szabályoknak tekintendők, márpedig talál-

⁵⁴ HARRISON, Todd – JOHNSON, Kaitlyn – ROBERTS, Thomas G. et al.: *Space Threat Assessment 2020*. Washington D. C., 2020. 8–53. o. Magyar nyelven lásd BALOGH János – DRILLA Attila – KÁRÁNDI Zsolt – ORBÁN József: *Szemelvények az űrhadviselés múltjából és jelenéből*. In VÁRI Péter (szerk.): *Ég és föld közötti kapcsolatok: Az űrtávközlés története, elmélete és gyakorlata*. Budapest, 2020. 292–303. o.

⁵⁵ G.A. Res. 36/97C, 36 U.N. GAOR Supp. No. 51 (A/36/51), 71. o.; G.A. Res 69/32, 69 U.N. GAOR Supp. No. 49 (A/69/49) (Vol. I), 242. o. és a témákban elfogadott későbbi határozatok. Lásd még LATTMANN, Tamás: *Current Challenges Regarding Arms Control and the Law of Outer Space*. In KOIVULA, Tommi – SIMONEN, Katariina (eds): *Arms Control in Europe: Regimes, Trends and Threats*. Helsinki, 2017. 171–187. o.

⁵⁶ LACHS, Manfred: *The Law of Outer Space: An Experience in Contemporary Law-Making*. Reprint. Leiden–Boston, 2010. 98. o.

⁵⁷ Bécsi egyezmény a szerződések jogáról, 53. cikk, kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Lásd még „[...] és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni.” CSAPÓ Zsuzsanna: *Az 1969. évi bécsi egyezmény és a ius cogens módosíthatósága. Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020) 1., 25–43. o.

kozhatunk ilyen feltevésekkel,⁵⁸ akkor az önvédelem a bennük foglalt módosításokkal, területi megszorításokkal gyakorolható. Érdekességgént itt említhetők meg a kollektív védelmi megállapodások területi hatályáról szóló rendelkezések is. Ezek a megállapodások a bolygónkon bekövetkező fegyveres támadások esetére készültek, a világűrben bekövetkező fegyveres támadások esetére való alkalmazásuk komoly értelmezési nehézségekbe ütközhet.

Ha egy fegyveres támadás a világűrre is érinti, a megindítás és a bekövetkezés helyének függvényében öt különböző esetet kell számításba venni. Egy fegyveres támadás egyaránt indulhat a Földről a világűrben elhelyezkedő célpont ellen, a világútból a Földön elhelyezkedő célpont ellen, a világútból a világűrben elhelyezkedő célpont ellen, a Földről a világűrön át a Földön elhelyezkedő célpont ellen, vagy a Földről és/vagy a világútból egyidejűleg a Földön és a világűrben elhelyezkedő célpontok ellen. Bármelyik lehetőség elképzelhető vagy kivitelezhető, ám pillanatnyilag a legvalószínűbbnek egy, a Földről a világűrön át a Földön elhelyezkedő célpont ellen vagy a Földről és/vagy a világútból egyidejűleg a Földön és a világűrben elhelyezkedő célpontok ellen intézett támadás tűnik. Észszerűen cselekvő szereplőket feltételezve, egy fegyveres támadás az államok által ténylegesen benépesített világban kíván változást elérni, ezért a jelenlegi felhasználás módja és mértéke mellett, a világűr valószínűleg mellékhadszíntér lesz, melyet az államok elsősorban a hadászati ballisztikus rakéták célba juttatására vagy a katonai „erősokszorozó” eszközök semlegesítésére használnának. Ez a helyzet azonban a világűr felhasználásának fokozódásával vagy a tudományos-fantasztikus művekben elképzelt kiteljesedésével szintén megváltozhat.

Ha egy fegyveres támadás a világútból a Földön elhelyezkedő célpont ellen vagy a Földről a világűrön át a Földön elhelyezkedő célpont ellen irányul, a mennyiségi kritérium teljesülésének megállapítása nem okozhat kihívást: a cselekmény súlyának és intenzitásának értékelése az alkalmazott erőszak és/vagy az előidézett pusztítás alapján, az analógiaként segítségül hívható történelmi tapasztalatok figyelembevételével, mondhatni „hagyományos” módon történik. Egyébként a Földről a világűrön át a Földön elhelyezkedő célpont ellen irányuló támadás a világűrjog szempontjából a legkevésbé releváns eset, hiszen az erre használható eszközök csak átmenetileg tartózkodnak a világűrben, és nem végeznek legalább egy teljes keringést a bolygónk körül. Megjegyzendő, hogy a passzív katonai tevékenységet végző katonai és kettős rendeltetésű műholdak és űrállomások alkalmazása önmagában véve nem tekinthető világútból induló fegyveres támadásnak, és ha egy fegyveres támadás támogatására használják is őket, az általuk végzett „erősokszorozó” tevékenység nem tekinthető

⁵⁸ Például BOURBONNIÈRE, Michel – LEE, Ricky J.: Legality of the Deployment of Conventional Weapons in Earth Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict. *European Journal of International Law*, 18. (2008) 5., 878–880. o.; SACHDEVA, G. S.: Select Tenets of Space Law as Jus Cogens. In RAO, R. Venkata – GOPALKRISHNAN, V. – ABHIJEET, Kumar (eds): *Recent Developments in Space Law: Opportunities & Challenges*. Singapore, 2017. 22–24., 26. o.

egyfajta minősítő körülménynek. Egy fegyveres támadás attól nem lesz súlyosabb, hogy a világűrben elhelyezett eszközök passzív támogatásával zajlik. Éppen ellenkezőleg, a katonai műholdak által lehetővé tett precíziós csapásmérés révén akár mérséklődhet az erőszak alkalmazásának súlya és intenzitása.

Ha egy fegyveres támadás a Földről a világűrben elhelyezkedő célpont ellen vagy a világútból a világűrben elhelyezkedő célpont ellen irányul, számos kérdés nehezíti meg a cselekmény súlyának és intenzitásának értékelését. Megválaszolásukhoz az analógiaként segítségül hívható történelmi tapasztalatok egyáltalán nem, vagy csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Értékelési szempontból nem elhanyagolható kérdések merülnek fel például a támadás célpontjául szolgáló űrobjektum adottságai kapcsán. Milyen jellegű és jelentőségű eszközt ért támadás? Katonai, polgári vagy kettős rendeltetésű eszközt ért támadás? Hány eszközt ért támadás? Milyen mértékben váltható ki a megtámadott eszköz? Milyen értéket képvisel a megtámadott eszköz? Bár egyetemes érvényű mércét nem lehet adni, néhány megállapítás előmozdíthatja a helyes értékelést. Egy űrobjektumnak tulajdonított jelentőség az érintettek szubjektív megítélésén alapul, ám bizonyos eszközök jelentősége meghaladja másokét. Elegendő összehasonlítani egy globális internetes szolgáltatást nyújtó megakonstelláció/műholdsereg egy tagját egy korai riasztási feladatot ellátó korszerű katonai műhoddal vagy egy nemzeti vagy nemzetközi űrállomással. Hasonlóan az állam területén kívül fekvő hagyományos földi célpontokhoz, nem elhanyagolható az űrobjektum katonai, polgári vagy kettős rendeltetése sem. Mennyire érinti az államot egy polgári űrobjektum megtámadása? Mennyire analóg a helyzet például a saját lobogó alatt közlekedő kereskedelmi hajókkal? Fontosnak bizonyulhat a megtámadott űrobjektumok száma is. Mivel a Nemzetközi Bíróság általánosságban nem zárta ki, hogy akár egyetlen hadihajó elaknásítása is önvédelmi helyzetbe hozzon egy államot,⁵⁹ bizonyos körülmények között, akár egyetlen űrobjektum megsemmisítése vagy súlyos megrongálása szintén fegyveres támadásnak minősülhet. Ez azonban kivételes esetnek számít. Minél nagyobb számú űrobjektumot ér támadás, annál könnyebb bizonyítani a mennyiségi kritérium teljesülését. Ez az összefüggés egy megszorítással kezelendő: minél nagyobb számú űrobjektum lát el hasonló funkciót, annál kisebb a mennyiségi kritérium teljesülésének esélye. Műholdak százaiból vagy ezreiből álló megakonstellációk/műholdsereg esetében olyan arányú pusztításra lenne szükség a fegyveres támadás szintjének eléréséhez, melynek gyakorlati valószínűsége, elsősorban katonai, költséghatékonsági és ésszerűségi megfontolások okán, meglehetősen alacsony. Kisműholdak esetében ez hatványozottan igaz. Értékelési szempontként kell figyelembe venni továbbá a megtámadott űrobjektum értékét és az okozott kár mértékét is.

⁵⁹ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment of 6 November 2003, I.C.J. Reports 2003, 195. o.

Kérdések merülnek fel a fegyveres támadás megvalósítására alkalmas cselekmények jellege kapcsán is. Magától értetődően a szándékos megsemmisítés, a megrongálás és a rendeltetésszerű működésre való képtelenné tétel kimeríthetik a fegyveres támadás fogalmát. Ezt tanúsítja, egyebek mellett, az űrobjektumok elleni erőszakkal való fenyegetésnek vagy erőszak alkalmazásának megelőzéséről szóló szerződés tervezete is. Nem tekinthetők azonban a tervezet szerint az erőszak alkalmazásának és ekként fegyveres támadásnak sem az olyan cselekmények, melyeket az államok egy másik állam kifejezett kérelmére, külön megállapodás alapján, a kérelmező állam joghatósága és/vagy ellenőrzése alatt álló űrobjektumok irányítás nélküli repülésének megszakítása érdekében hajtanak végre.⁶⁰ Noha az ellenség világűrben elhelyezett eszközeinek megsemmisítése vagy megrongálása tűnhet a kézenfekvő megoldásnak, a környezet sajátosságaiból adódóan, ezek a hadviselés lehetőségeihez képest kerülendő módjai közé tartoznak. Az űrobjektumok megsemmisítése vagy megrongálása elképesztő mennyiségű, különböző méretű és huzamos ideig keringési pályán maradó űrszemét keletkezését eredményezi. Ha a megsemmisítés és a megrongálás a hadviselés általánosan alkalmazott módja lenne, ez sérthetné a környezetmódosító hadviselés tilalmát, és könnyen valóra válna a híres Kessler-szindróma: a zsúfolt keringési pályákon ütköző űrszemét láncreakcióhoz hasonló terjedése, mely hosszú időre megnehezítené vagy ellehetetlenítené az emberiség világűrben folytatott tevékenységét.⁶¹ Mivel az űrszemét egyaránt veszélyezteti a saját, az ellenséges és a harmadik felekhez tartozó űrobjektumokat, egy észszerűen cselekvő szereplő a megsemmisítés és a megrongálás helyett más módszerekhez folyamodna. (Mint látni fogjuk, ez arányossági követelményként is felvethető.) Ilyen például a műholdas távközlés zavarása, a műholdak elleni kibertámadás és a műholdak szétesését nem eredményező, tartós vagy átmeneti „megvakítás”, működésképtelenné tétel. Ezek részben létező és kipróbált technológián alapulnak. (Kivételek természetesen elképzelhetők.) Ha egy nem fizikai támadással érintett irányítható műhold esetleg képtelenné válik a pályakorrekciókra, a perturbáció hatására és/vagy a keringő űrszemét becsapódása nyomán maga is hozzájárulhat az űrszemét keletkezéséhez. Megjegyzendő, hogy ha nem egy tényleges fegyveres támadást kísér vagy készít elő, vagy nem kíséri a mennyiségi kritériumot teljesítő fizikai károkozás, a műholdas távközlés zavarása alapesetben nem tekinthető ilyen támadásnak.

Kérdések merülnek fel továbbá a fegyveres támadás sértettjének azonosítása kapcsán is. Ez az első pillantásra meglepő nehézség az űrobjektumok felbocsátásának, nyilvántartásba vételének, tulajdonlásának és használatának sajátosságaira vezethető vissza. Hangsúlyozandó, hogy bár az űrobjektumok rendkívül nagy száma lehet

⁶⁰ Draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, 12 June 2014, Doc. CD/1985, Article I (d).

⁶¹ KESSLER, Donald J. – COUR-PALAIS, Burton G.: Collision Frequency of Artificial Satellites: The Creation of a Debris Belt. *Journal of Geophysical Research*, 83. (1978) A6., 2637–2646. o. Lásd még VÁRDAI, Mihail Istvanovics: A világűr militarizálásának kérdéseiről. *Honvédségi Szemle*, 149. (2021) 1., 39–41. o.

érintett, nem mindig merül fel ez a kérdés: például a legérzékenyebb katonai feladatokat ellátó műholdak hovatartozásának megállapítása általában nem okoz nehézséget. Ki a sértettje azonban a fegyveres támadásnak egy olyan műhold megsemmisítése, meg rongálása vagy rendeltetésszerű működésre való képtelenné tétele esetén, melyet egy állam egy másik állam hordozóeszközével egy harmadik állam területéről bocsátat fel, egyik felbocsátó állam sem vesz nyilvántartásba,⁶² számos másik állam is használja, és ezek egyike katonai távközlés céljára bérel kapacitást? A kérdés tovább is bonyolítható, ám a nehézségeket talán hatásosan szemlélteti. A válasz az elmélet szintjén rendkívül bonyolultnak tűnik, a gyakorlat szintjén valószínűleg egyszerűbb lenne a helyzet. Ne feledjük, hogy egy fegyveres támadás az államok által ténylegesen benépesített világban kíván változást elérni, ezért az események alakulása gyorsan meg fogja mutatni, hogy ki a fegyveres támadás sértettje.

Ez az észrevétel átvezet az utolsóként tárgyalandó lehetőségre. Ha egy fegyveres támadás a Földről és/vagy a világűrből egyidejűleg a Földön és a világűrben elhelyezkedő célpontok ellen irányul, a mennyiségi kritérium teljesülésének megállapítása alighanem kisebb kihívást okoz, mint amit egy kizárólag a világűrben elhelyezkedő célpont ellen irányuló támadás esetén tapasztalunk. Ebben az esetben a cselekmény súlyának és intenzitásának értékelése legalább részben a „hagyományos” módon történik, melyben akár az „események halmozódása” is érdemi szerepet kaphat.⁶³

Ha egy fegyveres támadás minőségi kritériumának teljesülését az államok nemzetközi jogi felelősségéről szóló szabályok alapján kell megállapítani, a cselekmény betudhatóságát alapesetben az általános nemzetközi jog vonatkozó szekunder szabályai rendezik. Ezek az általános szabályok azonban, a *lex specialis derogat legi generali* elvének megfelelően, teret engednek a különös szabályoknak.⁶⁴ Noha nem tekinthető önmagában zárt rendszernek,⁶⁵ a világűrjogban számos ilyen különös szabály található. Ezek közül az önvédelem szempontjából alighanem azon előírás a legfontosabb, mely szerint az államok nemzetközi felelősséggel tartoznak az állami szervek és a nem állami szereplők által a világűrben folytatott „nemzeti tevékenységekért”, és annak biztosításáért, hogy ezeket a tevékenységeket az érintettek a vonatkozó elvekkel és előírásokkal összhangban folytassák. A nem állami szereplők által folytatott ürtevékenységhez az „illető állam” engedélye és folyamatos felügyelete szükséges.⁶⁶ Megfigyelhető, hogy a világűrjogban az államok felelőssége automatikusan kiterjed a nem állami szereplők

⁶² Világűrszerződés, VIII. cikk; Lajstromozási/regisztrációs egyezmény, II–V. cikk, kihirdette: 1978. évi 7. törvényerejű rendelet a világűrbe felbocsátott objektumok nyilvántartásba vételéről szóló, az ENSZ Kögyűlésének az 1974. évi november hó 12. napján kelt 3235/XXIX. határozatával elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

⁶³ TRONCHETTI, Fabio: The Right of Self-Defence in Outer Space: An Appraisal. *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 63. (2014) 1., 117. o.

⁶⁴ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Article 55.

⁶⁵ HOBE, Stephan: *Space Law*. Baden-Baden, 2019. 51–56. o.

⁶⁶ Világűrszerződés, VI. cikk. Lásd még G.A. Res. 1962 (XVIII), 18 U.N. GAOR Supp. No. 15 (A/5515), 15. o.

által folytatott „nemzeti tevékenységre” is. Ez a szigorú betudási szabály *lex specialis* az általános nemzetközi jogi szabályozáshoz képest,⁶⁷ és valamelyest mérsékeli a nem állami szereplők elleni önvédelem kapcsán felmerülő kérdések súlyát. Eredményként egy nem állami szereplő világűrben folytatott „nemzeti tevékenysége” révén megvalósuló fegyveres támadás automatikusan betudható az adott államnak. Hogy mi tekinthető „nemzeti tevékenységnek”, arról eltérő nézetek láttak napvilágot: értelmezhető például az állami szervek, az állampolgárok és a honos jogi személyek által folytatott tevékenységként, a felbocsátó államként folytatott tevékenységként, vagy az állam területi, személyi vagy nyilvántartásba vételből fakadó joghatósága alatt folytatott tevékenységként.⁶⁸ Egy, az önvédelem szempontjából fontos másik előírás szerint, ha egy felbocsátó állam a nemzetközi joggal összeegyeztethetetlen űrtevékenységet folytat, márpedig egy fegyveres támadás mindig ilyennek tekintendő, semmilyen esetben nem mentesülhet az űrobjektum által okozott károkért viselt kárfelelősség alól.⁶⁹

Hangsúlyozandó, hogy a tárgyalt előírások kizárólag a világűrjog hatálya alá tartozó cselekményekre alkalmazhatók. Ha egy fegyveres támadás a világűrjog hatálya alá nem tartozó cselekmények révén valósul meg, a minőségi kritérium teljesülésének megállapítása kapcsán az általános nemzetközi jog szabályai az irányadók. Megjegyzendő továbbá, hogy egy, a világűrt is érintő fegyveres támadás elkövetőjének azonosítása és ekként a fegyveres támadás bizonyítása még annak ismeretében is komoly nehézségekbe ütközhet, hogy alkalmasint a meggyőző közvetett bizonyítékok is elegendők lehetnek. Az azonosítás és a bizonyítás sikere a támadás módjának, eszközének és időtartamának és a megtámadott állam észlelési képességeinek függvényében alakul. Egy fizikai támadás általában könnyebben észlelhető, mint egy elektronikai támadás vagy egy kibertámadás.⁷⁰ Nagyon kevés szereplő rendelkezik a fizikai támadások sikeres azonosításához és bizonyításához szükséges, folyamatosan működő felderítő- és figyelőrendszerekkel. Ha egy állam kiépített ilyen rendszereket vagy hozzáfér az általuk nyert információkhoz, egy, a Földről indított fizikai támadás elkövetője nagy valószínűséggel azonosítható. (Kivételek természetesen elképzelhetők.) Egy világűrből indított

⁶⁷ KAJTÁR Gábor: *Betudás a nemzetközi jogban – Fragmentáció és koherencia egy változó korban*. Habilitációs kézirat. Budapest, 2019. 53. o. (A szerző szíves engedélyével.)

⁶⁸ CHENG, Bin: Article VI of the 1967 Space Treaty Revisited: “International Responsibility”, “National Activities”, and “the Appropriate State”. *Journal of Space Law*, 26. (1998) 1., 20–29. o.; VON DER DUNK, Frans G.: The Origins of Authorisation: Article VI of the Outer Space Treaty and International Space Law. In VON DER DUNK, Frans G. (ed.): *National Space Legislation in Europe: Issues of Authorisation of Private Space Activities in the Light of Developments in European Space Cooperation*. Leiden, 2011. 9–18. o.; GERHARD, Michael: Article VI. In HOBE, Stephan – SCHMIDT-TEDD, Bernhard – SCHROGL, Kai-Uwe (eds): *Cologne Commentary on Space Law*. Vol. I. *Outer Space Treaty*. Berlin, 2017. 383–405. o. Magyar nyelven lásd BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: Az űrtevékenységek nemzeti szintű szabályozása: A nemzetközi jogi környezet, valamint az ESA tagállamok gyakorlatának elemzése. *Iustum Aequum Salutare*, 16. (2020) 4., 97. o.

⁶⁹ Kárfelelősségi egyezmény, VI. cikk (2) bekezdés, kihirdette: 1973. évi 3. törvényerejű rendelet az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXVI. ülészakán 1971. november 29-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

⁷⁰ HARRISON-JOHNSON-ROBERTS: *Space Threat Assessment 2020*. 6–7. o.

fizikai támadásról ez már nem feltétlenül mondható el. Egy Föld körüli pályáról indított támadás elkövetője nagy valószínűséggel szintén azonosítható, bár a nyilvántartásba nem vett űrobjektumok és/vagy az űrszemét közé rejtett támadó műholdak ezt nagyban megnehezíthetik. A Földtől távolodva azonban a sikeres azonosítás és bizonyítás valószínűsége fokozatosan csökken. Nem véletlen, hogy a leginkább érintett államok komoly erőfeszítéseket tesznek az észlelési képességeik bővítése és a távolabbi területek, különösen a biztonsági és gazdasági szempontból egyre inkább felértékelődő ciszlunáris térség folyamatos megfigyelése érdekében.

Az önvédelem szükségessége, arányossága és lezárása többnyire a „hagyományos” módon értékelendő. Kivételt talán az arányosság követelménye képez, mely a világűr sajátos környezetében mintha kisebb mozgásteret engedne az önvédelem jogának gyakorlása keretében fogantatott intézkedések terén. Határozottan sérteni látszik például az önvédelem arányosságát minden olyan intézkedés, mely az emberiség világűrben folytatott tevékenységét és a világűr természeti környezetét súlyosan veszélyeztető vagy károsító, nagy mennyiségű és huzamos ideig keringési pályán maradó űrszemét keletkezését eredményezi. Érdekes módon az űrtevékenység nemzetközi magatartási kódexének tervezete szerint önvédelem esetén kivételesen, ám kifejezetten megengedett az űrobjektumok közvetlen vagy közvetett úton történő megsemmisítése vagy megrongálása.⁷¹ Ezt kifejezetten tiltó nemzetközi kötelezettség vállalásának hiányában is sértené az önvédelem arányosságát az elektromágneses impulzust kibocsátó nukleáris fegyverek világűrben való alkalmazása, mely hatalmas kiterjedésű területen, megkülönböztetés nélkül, minden kellőképp meg nem erősített elektronikai rendszert javíthatatlanul károsíthat vagy működésképtelenné tehet. Külön problémát okoz, hogy a világűrben elhelyezett űrobjektumok egy része kettős rendeltetésű eszköznek tekinthető.⁷² Mivel az önvédelem arányossága és a fegyveres összeütközések jogának tiszteletben tartása szorosan összefonódik, az ilyen és hasonló hadviselési módok és eszközök alkalmazása nemcsak a konkrét harci cselekmények, hanem az önvédelem egészének aránytalanságához vezethetnek.

IV. Záró gondolatok

Nagy bizonyossággal kijelenthető, hogy az egyéni vagy kollektív önvédelem joga a világűrben is érvényesül és gyakorolható. Ezzel azonban el is érkeztünk az egyetemes érvényű megállapítások végére. Miként az két ilyen meghatározó fontosságú és tisztázásra váró kérdésekben bővelkedő szabályozási terület metszetében várható, a világűr

⁷¹ European Union Draft International Code of Conduct for Outer Space Activities, 31 March 2014, para. 4.2. Kritikáját lásd TRONCHETTI: *The Right of Self-Defence in Outer Space*. 119. o.

⁷² TRONCHETTI: *The Right of Self-Defence in Outer Space*. 119. o.

és az önvédelem kapcsolatának minden más területén komoly elméleti és gyakorlati kihívásokkal szembesülünk. Nehéz és komplex kérdések merülnek fel, egyebek mellett, az önvédelem gyakorlásának konkrét helyszíne, a fegyveres támadás mennyiségi kritériuma, a fegyveres támadás minőségi kritériuma, a fegyveres támadás bizonyítása és az önvédelem jogának gyakorlása keretében fogatosított intézkedések arányossága kapcsán. Noha a világúrbn eddig nem került sor fegyveres támadásra, és ez a helyzet remélhetőleg a jövőben sem változik meg, az új űrverseny fokozódása és az űrobjektumok biztonságának megóvása miatt az önvédelem jogát érintő, egyelőre korlátozott mélységben és terjedelemben vizsgált kérdések egyre nagyobb súllyal fognak jelentkezni. Különös hangsúlyt kölcsönöz a kérdéseknek, hogy a kiterjedt űrhadviselés következményeit az egész emberiség szenvedné el. A válaszok keresésében kiemelkedő és kezdeményező szerep hárul a nemzetközi jog tudományára.

SULYOK Katalin*

Szakértők alkalmazása a Nemzetközi Bíróság környezeti gyakorlatában: a *Bős–Nagymaros-ügytől a San Juan-folyó ügyéig*

A Nemzetközi Bíróság (Bíróság) a *Bős–Nagymaros-ügy* óta egyre több környezetvédelmi jogvitát tárgyal, melyek során óhatatlanul értékelnie kell a vonatkozó természettudományos bizonyítékokat is. A környezeti jogvitákban az alapul fekvő kérdések természettudományos dimenzióval is bírnak, amelyeket a felek szinte mindig döntő jelentőségűnek tartanak, ezért a Nemzetközi Bíróság is rákényszerült arra az elmúlt közel három évtizedben, hogy e bizonyítékokkal egyre inkább érdemben foglalkozzon. Ennek során a Bíróság egyre inkább támaszkodik a szakértői véleményekre a jogvita érdemének eldöntése során. Azonban a természettudományos szakértők igénybevétele mikéntje a Bíróság és a peres felek számára is érzékeny kérdés, ezért a szakértők alkalmazásának pontos eljárása és módja gyakran vitatott a felek között, illetve a Bíróság tagjai között is. A szakértők perbeli részvétele továbbá legitimációs kérdéseket is felvet, hiszen a természettudományos érveknek a jogvitában betöltött szerepe távol áll attól a gyakran remélt ideáltól, amely szerint a tudomány képviselői objektív igazságokat tudnak szolgáltatni a bíróságok számára a vitatott tények eldöntéséhez.¹

A szakértők és a bírák kapcsolatának több problémás kérdése már a *Bős–Nagymaros-ügyben* is megfigyelhető volt. Valki László a Nemzetközi Bíróság előtti perbeszédében például kifejezetten utalt arra, hogy a felek között a szakértők kiválasztása vitatott kérdés volt, ezért a tények feltárásának módjáról a felek a peres eljárást megelőzően sem tudtak megállapodni,² és a jogvita alapját képező természettudományos kérdésekben később sem tudtak konszenzusra jutni. Így a Bíróságra hárult annak eldöntése, hogy a Szlovákia által vitatott tudományos bizonyítékok fényében megalapozottnak tekinthető-e Magyarország ökológiai szükséghelyzetre való jogi hivatkozása.

Amint a jelen tanulmányban látni fogjuk, a Bíróság e kérdés eldöntésekor végül látványosan elkerülte a felek természettudományos bizonyítékainak érdemi elemzését. Adódik tehát a kérdés, hogy a bírói érvelésnek ez a módja-e a kívánatos megoldás?

* Sulyok Katalin adjunktus, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék.

¹ JASANOFF, Sheila: *The Fifth Branch – Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, MA, 2009. 236. o.

² *Bős–Nagymaros-ügy* (Magyarország/Szlovákia). Szóbeli meghallgatás jegyzőkönyve, Valki László professzor felszólalása, a Bíróság 1997. március 6. 10 órai szóbeli meghallgatása, Békepalota, CR 97/5, 17. bekezdés.

Megfelelő bírói stratégia-e, ha egy bíróság nem kíván a felek által vitatott tudományos kérdésekben állást foglalni? Továbbá, milyen szempontok tehetik azt szükségessé, hogy a Bíróság a jogviták tudományos aspektusaival érdemibb módon foglalkozzon? A jelen tanulmány fókuszában e kérdések állnak. Az elemzés először a természettudományos álláspontoknak az ítélkezési folyamatban betöltött szerepét vizsgálja, és számba veszi, hogy milyen legitimációs kérdéseket vet fel a szakértők alkalmazása a nemzetközi peres eljárásokban a bíróság ítéletének meggyőző ereje és legitimációja szempontjából (I. alcím). Ezt követően azt vizsgálja, hogy hogyan változott a Nemzetközi Bíróság eljárása a szakértők kirendelése tekintetében a környezeti jogviták során: a *Bős–Nagymaros*-ügy óta a *Papírmalmok*-, a *Bálnavadászat*- és a *San Juan-folyó*-ügyek tükrében (II. rész). A fejezetet következtetések zárják le (III. rész).

I. Természettudományos szakértőkkel való együttműködés a bírói ítélkezésben: legitimációs kihívások

A természettudományos érvek az ítélkezési folyamatban stratégiai jelentőséggel bírnak, mivel a szakértői vélemények a felek közötti vitás ténybeli kérdésekről a tudomány objektívnek tűnő erejével szolgáltatnak meggyőző és kognitív tekintéllyel bíró érveket. Ezért a pernyertesség szempontjából akár döntő jelentőségű is lehet, hogy melyik fél tud sikeresen hivatkozni tudományos álláspontokra.

A bírácoknak – megfelelő technikai szakértelem hiányában – szakértőket kell igénybe venniük döntésük legitimitásának megalapozásához, mivel a megalapozott jogi döntések meghozatalához szükséges tudással csak a szakértők rendelkeznek.³ A Bíróság számára azonban a szakértőkre való támaszkodás kényes feladat, mivel döntésük legitimitását alapjaiban ássa alá, ha a természettudósi véleményekre fenntartások nélkül hivatkoznak, és így érdemben a szakértők döntenék el a jogvitát. Nem is ruházhatnak túlzottan sok hatalmat a szakértőkre, hiszen a bírói hatalom legitim gyakorlásának lényege, hogy a bírác lássák el az ítélkezési feladatokat, így azokat nem delegálhatják tovább a szakértőkre. A szakértői vélemények feletti bírói kontroll azért is döntő jelentőségű, mert a felek megrendelésére készült tudományos elemzések gyakran pártos dokumentumok, ezért a Bíróságnak biztosítania kell, hogy megfelelő eljárásokkal képes azonosítani a tudományosnak mondott, ám valójában elfogult ténybeli álláspontokat.

Mindemellett legitimációs problémákat vet fel ismeretelméleti szempontból az a bírói megoldás is, ha egy nyilvánvalóan természettudományos dimenzióval bíró

³ FOSTER, Caroline E.: The Consultation of Independent Experts by International Courts and Tribunals in Health and Environment Case. *Finnish Yearbook of International Law*, 20. (2009) 391–417., 396. o.

kérdésben – például, hogy fennállnak-e közvetlenül fenyegető ökológiai kockázatok az adott ügyben – a Bíróság a szakértői véleményeket mellőzve hoz döntést. Ez egyrészt ismeretelméleti szempontból önkényes döntés,⁴ amely aláássa az ítélet legitimitív voltát.⁵ Ráadásul a figyelembe nem vett természettudományos érvek jogon túli, azzal hierarchikusan mellérendelt kognitív tekintélyénél fogva erős fegyvert adhatnak a bírói döntés helyességét megkérdőjelezők kezébe.

A természettudományokban nem jártas bírák olykor szkeptikusak a természettudományos érvek megbízhatóságát és elfogulatlanságát illetően, sőt, néha egyenesen politikai megfontolásokat feltételezhetnek a bizonytalansággal terhelt környezeti kockázatokra hivatkozó álláspontok mögött. Erre a bírói attitűdre Oda bírő *Bős–Nagymaros*-ügyben írt különvéleménye jó példaként szolgál. Oda bírő először azt állítja, hogy „nem jelenthető ki, hogy ...a Szerződés készítői nem vették volna kellőképpen figyelembe a környezetet”.⁶ Ez a nyelvezet azt sugallja, hogy Oda bírő annak ellenére nem kérdőjelezi meg a szerződő felek kommunista vezetése által a projekttel kapcsolatban megfogalmazott, természettudományos aggodalmat tagadó állítások hitelességét és azok tudományos megalapozottságát, hogy nem történt előzetes környezeti hatásbecslés a szerződés megkötése előtt.⁷ A következő mondatban *Oda* bírő „szilárd meggyőződéssel”⁸ állítja, hogy a magyarországi környezetvédő csoportok által felvetett környezeti kockázatokkal kapcsolatos aggodalmak alaptalanok voltak. Az olyan bírói érvelés, amely bizonyos természettudományos állítások tekintetében politikai elfogultságot gyanít, míg más természettudományos feltevések esetén ezeket – a vonatkozó állítások tudományos értékelése nélkül – elvi élel elutasítja, episztomológiai szempontból mindenképp önkényesnek tűnik.

A Nemzetközi Bíróság tagjai között is zajlottak viták a bírói funkció és a szakértők igénybevételének összeegyeztethetősége kapcsán. A felvilágosodás korában kialakult úgynevezett racionalista ítélkezési hagyomány szerint a bíróság feladata a jog tényekre való alkalmazása.⁹ A környezeti vitarendezés során azonban különösen nehéz megtartani az ítélkezési hatáskörök e hagyományos határait,¹⁰ mivel e jogviták megkülönböztető jegye a „jog és a tények közelsége”.¹¹ A környezeti jogviták ugyanis rendszeresen alapulnak olyan szabályokon, amelyek természettudományos fogalmakat

⁴ BALLANTYNE, Nathan: *Epistemic Trespassing*. *Mind*, 128. (2019) 510., 367–395. o.

⁵ Bővebben lásd SÜLYÖK, Katalin: *Science and Judicial Reasoning – The Legitimacy of International Environmental Adjudication*. Cambridge, 2021.

⁶ *Bős–Nagymaros-ügy* (Magyarország/Szlovákia). Ítélet, 1997 I.C.J. Reports 7 (Szept. 25.) Oda bírő különvéleménye, 12. bekezdés.

⁷ *Bős–Nagymaros-ügy*. Ítélet, 57. bekezdés.

⁸ *Bős–Nagymaros-ügy*. Oda bírő különvéleménye, 12. bekezdés.

⁹ FOSTER, Caroline E.: *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals*. Cambridge, MA, 2011. 5. o.

¹⁰ FOSTER: *The Consultation of Independent Experts*... 396. o.

¹¹ FOSTER: *Science and the Precautionary Principle*... 77. o.

tartalmaznak,¹² így e fogalmak értelmezése elkerülhetetlenül a jogi elemzés részévé teszi a természettudományos érveket. Amint arra Al-Khasawneh és Simma bírák felhívják a figyelmet a *Papírmalmok-ügyben* írt közös különvéleményükben, „a szakértői vélemények elengedhetetlenek ahhoz, hogy megértsük, mit jelentenek adott esetben az olyan jogi fogalmak, mint a kár ‘jelentős’ mivolta, az intézkedések ‘elegendő’, illetve ‘ésszerű’ mivolta vagy a ‘szükséghelyzet’ jogintézménye”.¹³

A Bíróság tagjainak egy része attól tart, hogy a szakértők bevonása ítélkezési hatáskörük elvesztéséhez vezet, illetve a szakértőkre való túlzott támaszkodás egyenesen „a jog tekintélyének erózióját” jelenti.¹⁴ Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a bírói ítélkezési funkciót nem feltétlenül veszélyezteti a szakértők bevonása. Yusuf bíró a *Papírmalmok-ügyhöz* fűzött nyilatkozatában találóan hívta fel erre a figyelmet:

[F]elmerül a kérdés, hogy fennáll-e annak a veszélye, hogy a szakértő igénybevétele elvenné a bírának, mint a tényállás elbírálójának szerepét, és ezáltal aláásná a Bíróság igazságszolgáltatási funkcióját. A válaszom nemleges. Először is, nem a szakértő feladata a tények bizonyító erejének mérlegelése, az ő feladata azok megmagyarázása, valamint az egyes tények megállapításához vagy az adatok gyűjtéséhez használt módszerek tudományos érvényességének tisztázása. Másodszor, a tények szakértők általi magyarázata mindig a kapcsolódó szakterület alapján lefolytatott elemzéstől és a Bíróság által az alapulfekvő tények meghatározásától függ. Harmadszorban, a Bíróságnak nem kell nagykereskedelmi módon a neki átadott összes tény tisztázását szakértőkre bízni. Ehelyett először inkább meg kell határozni azokat a területeket, ahol további tényfeltáráshoz vagy tények tisztázásához van szükség, mielőtt a szakértők segítségét igénybe veszik.¹⁵

A valódi kérdés tehát a bírák és a szakértők közötti megfelelő hatáskörmegosztásban rejlik, mivel az ítélkezési funkciók szakértőkre történő teljes átruházása valóban problematikus volna. Amint látni fogjuk, a természettudomány eredményeinek bírói alkalmazására azonban egyértelmű igény van az államok és az eljáró jogi képviselők részéről is. Eddigi gyakorlatában a Nemzetközi Bíróság számos eltérő eljárási utat választott a szakértői vélemények elfogadására, amelyek mind eltérő kontrollt tesznek lehetővé – a felek, illetve a Bíróság tagjai számára – az ügyben szolgáltatott tudományos álláspontok felett.

¹² Uo. 138–139. o.

¹³ *Papírmalmok-ügy (Argentína v. Uruguay)*. Ítélet, 2010. I.C.J Reports 14, Al-Khasawneh és Simma bírák közös különvéleménye.

¹⁴ PAYNE, Cymie: Mastering the Evidence: Improving Fact Finding by International Courts. *Environmental Law*, 41. (2011) 1191., 1195. o.

¹⁵ *Papírmalmok-ügy*, Yusuf bíró nyilatkozata, 10. bekezdés.

II. Szakértők igénybevétele a Nemzetközi Bíróság gyakorlatában

1. Bős–Nagymaros-ügy – a természettudományos bizonyítékok figyelmen kívül hagyása

A Bíróság által először érdemben eldöntött környezetjogi jogvitában, a *Bős–Nagymaros-ügyben* a szakértői bizonyítékok csak meglehetősen mellékes szerepet játszottak. A Bíróság lényegében nem vette figyelembe a felek által nyújtott terjedelmes szakértői bizonyítékokat, és a közvetlen környezeti kockázat hiányát állapította meg végül – mindezt „a kockázatokat leíró adatok és kutatási eredmények bármiféle értékelése nélkül”.¹⁶ E bírói megoldás éles kritikát váltott ki a kortárs szerzők között is.¹⁷ A jelen tanulmányban megfogalmazott kritika a legitimitás szempontjából további aggályokat azonosít a Bíróság érvelésével kapcsolatban. Hangsúlyozandó, hogy a jelen kritika nem a bírósági értékelés tényleges kimenetelében gyökerezik, hanem a bírói érvelés legitimitását kérdőjelezi meg. Az ökológiai kockázatokkal kapcsolatban ugyanis aligha lehet megalapozott és legitim következtetéseket levonni a vonatkozó természettudományos érvek és bizonyítékok értékelése nélkül.¹⁸

Először is Magyarország és Szlovákia is természettudományos kérdésként tekintett a környezeti kockázatok kérdésére, amelyet egyértelműen bizonyított a benyújtott szakértői jelentések nagy száma. A magyar válaszirat külön is tartalmazott egy 100 oldalas, a szlovák természettudományos állításokat részletekbe menően elemző „természettudományos cáfolatot”. Emellett a konfliktus természettudományos aspektusát az Európai Közösségek tényfeltáró missziója is alaposan vizsgálta,¹⁹ és kifejezett ajánlásokat fogalmazott meg a tekintetben, hogy milyen mennyiségű vizet kellene a Duna régi medrébe vezetni a visszafordíthatatlanul káros hatások elkerülése érdekében. Ennélfogva már önmagában a tisztességes eljárással kapcsolatos megfontolások indokolták volna a felek által benyújtott szakértői bizonyítékok kifejezett

¹⁶ KOE, Adriana: Damming the Danube: The International Court of Justice and the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia). *Sydney L. Rev.*, 20. (1998) 4., 612., 616. o.

¹⁷ Uo.; STEC, Stephen – ECKSTEIN, Gabriele E.: Of Solemn Oaths and Obligations: The Environmental Impact of the ICJ's Decision in the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project. *Yearbook of International Environmental Law*, 8. (1997) 1., 41–57., 41. o.; ROMANO, Cesare P. R.: *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes: A Pragmatic Approach*. The Hague, 2000. 259. o.

¹⁸ Egy hasonló felvetésért lásd RIDELL, Anna – PLANT, Brendan: *Evidence before the International Court of Justice*. London, 2009. 348. o.

¹⁹ Mission report of the Commission of the European Communities Czech and Slovak Federal Republic and Republic of Hungary, October 31, 1992, Bratislava (Annex 13 to the Memorial of Republic of Hungary); Commission of the European Communities Republic of Hungary, Slovak Republic, Working Group of Monitoring and water management experts for the Gabčíkovo system of locks. Report on Temporary water management regime, December 1, 1993, Bratislava (Annex 19 to the Memorial of Republic of Hungary).

értékelését. A Bíróság azonban a környezeti kockázatokkal kapcsolatos bizonyítékok értékelésének megkerülése mellett döntött. Jogosnak tűnik tehát a kritika, hogy ez a bírói stratégia „minimalizálja a természettudomány szerepét”²⁰ az ítékezés során. A természettudományos érvek marginalizálása éles ellentétben áll az ítélet „erőteljes, környezetbarát nyelvezetével”.²¹

A természettudományos bizonyítékok értékelésére vonatkozó vonakodó bírói attitűdöt általában két elméleti alapon szokás igazolni. Egyrészt, hogy a bírói testület nem rendelkezik szakmai hozzáértéssel, másrészt, a jogvita tárgyául szolgáló kérelmek tisztán megkülönböztetendők az ezen kérelmek alapjául szolgáló természettudományos vitáktól, amely kérdésekben a bíróságok nem jogosultak dönten. Azonban Herczegh Géza bíró különvéleménye találóan mutatott rá ezen érvek korlátozott érvényességére:

Ítélezési fórumként a Bíróság nyilvánvalóan nincsen felhatalmazva arra, hogy a biológiát, hidrológiát és egyéb területeket érintő természettudományos kérdéseket, illetve a B/N [Bős–Nagymaros] Projekt eredményeként felmerülő egyéb technikai jellegű kérdéseket döntsön el; de tudott volna – és akár kellett is volna – döntenie bizonyos tényeknek a felek által állított jogkövetkezményeiről.²²

Herczegh Géza kritikája a Bíróság által végzett szakértői bizonyítás leggyengébb pontjára mutat rá, nevezetesen arra, hogy a Bíróság gyakran anélkül von le következtetéseket a különböző természettudományos érvekkel kapcsolatban, hogy transzparens módon értékelné az alapul szolgáló tényeket. A *Bős*-ügyben a Bíróság azzal utasította el Magyarország ökológiai szükséghelyzetre való hivatkozását, hogy megkülönböztette volna a bizonytalan természettudományos érvek által hivatkozott „lehetséges veszély” fogalmát a „veszély objektív létezésétől”, amelyet alátámasztottak az előrelátható jövőbeli károk.²³ A Bíróság kis többséggel arra a megállapításra jutott, hogy a többszáz oldalon kifejtett természettudományos bizonyítékok csupán „komoly bizonytalanságokat” tükröznek,²⁴ amelyek alapján nem volt megállapítható a szükséghelyzetet indokló „objektív veszély” fennállása. A természettudományos szempontok vizsgálatának hiányában azonban e két, meglehetősen hasonló ténybeli alapon nyugvó jogi minősítés közötti választás súlyosan aláássa a bírói érvelés legitimitását.

²⁰ VINALES, Jorge E.: Observations sur le traitement des motifs scientifiques dans le contentieux environnemental international. In MATSUMOTO, Florian C. – NOLLEZ-GOLDBACH, Raphaëlle (eds): *Les motifs non-juridiques des jugements internationaux*. Paris, 2016. 113–125., 114–116. o.

²¹ CRAWFORD, James: In Dubio Pro Natura: The Dissent of Judge Herczegh. In KOVÁCS, Péter – BLUTMAN, László (eds): *International law – a quiet strength: (miscellanea in memoriam Géza Herczegh)*. Budapest, 2011. 251–269., 268. o.

²² HERCZEGH Géza bíró különvéleménye a *Bős–Nagymaros*-ügyben, 177. o.

²³ *Bős–Nagymaros*-ügy. Ítélet, 54. bekezdés.

²⁴ Uo.

Más szerzők is felhívták már a figyelmet arra, hogy a Bíróság a *Bős–Nagymaros-ügyben* látható erőfeszítéseket tett a vita lényegi, ökológiai szempontjainak „akrobatikus elkerülésére”.²⁵ Miközben a Bíróság döntött az államutódlás, a szerződési jog és az államfelelősség különböző kérdéseiről, feltűnő módon tartózkodott a Duna vízének észszerű és méltányos elosztásának követelménye tárgyában való döntéstől,²⁶ ahogyan nem konkretizálta a Szlovákia által megtérítendő kártérítés mértékét sem.²⁷ Ugyanígy nem akart egyértelműen állást foglalni, hogy az 1977. évi szerződés céljai megfelelő módon megvalósíthatók-e a nagymarosi gát megépítése nélkül, és inkább úgy ítélte meg, hogy ezt a kérdést „mindenekelőtt a feleknek kell eldönteniük”.²⁸ A Bíróság e tudomány-intenzív kérdésekben mindössze többször is sürgette a feleket egy „mindkettejük által elfogadható megoldás” megtalálására.²⁹

Bedjaoui bíró hangsúlyozta, hogy a tudományos tényekkel átitatott jogvitában felmerülő minden nehézség ellenére a Bíróságé „kell legyen a végső szó”.³⁰ Azonban a többség más utat választott. Nevezetesen a Bíróság a konfliktus gyakorlatilag minden lényeges környezetjogi vonatkozását illetően rábízta magát a felek közötti tárgyalások eredményére. Ezzel a Bíróság „alapvetően visszautalta a feleknek”³¹ a vita eldöntését és ezzel érdemben több tekintetben sem teljesítette bírói feladatát.

A Bíróság olvasata szerint a felek csak a kártérítés alapjának, nem pedig a kár összegének meghatározására kérték.³² Ez az értelmezés azonban nem következik szigorúan a felek különmegállapodásának 2. cikk (2) bekezdéséből, amely szerint a felek „a Bíróságot felkérlik a bírósági ítélethől fakadó jogi következmények, ideértve a felek jogainak és kötelezettségeinek a meghatározására is”. Még akkor is, ha a Bíróságnak csak a kártérítés jogalapjáról és nem összecszerűségéről kellett döntenie, akkor is kellő egyértelműséggel kellett volna meghatároznia a kártérítés alapját. Mindezt azonban a Bíróság elmulasztotta.

A természettudományos aspektusokkal rendelkező kérdések eldöntésének mellőzése kihatott az alapul fekvő konfliktusra nézve is. Az ítélet által nyitva hagyott, vízmegosztással kapcsolatos vitás kérdésekben a felek sem a jogvita előtt, sem azt követően nem tudtak egyező álláspontra jutni, olyannyira, hogy az ítélet meghozatalától számítva még több mint egy évtizeden keresztül nem tudtak érdemi párbeszédet kezdeni.³³ Az érdemi tárgyalások megkezdésére tett kísérletek azóta is eredménytelenek

²⁵ STEC–ECKSTEIN: Of Solemn Oaths and Obligations... 42. o.

²⁶ *Bős–Nagymaros-ügy*. Ítélet, 140. bekezdés. A felek „kötelesek megfelelő megoldást találni a Duna régi ágába elterelt víz megfelelő mennyisége kapcsán”.

²⁷ *Bős–Nagymaros-ügy*. Ítélet, 155. bekezdés, (2). rész, D. pont.

²⁸ *Bős–Nagymaros-ügy*. Ítélet, 137. bekezdés.

²⁹ *Bős–Nagymaros-ügy*. Ítélet, 142. bekezdés. Ugyanezt mondta ki a Bíróság a 140. bekezdésben is: A felek „kötelesek megfelelő megoldást találni a Duna régi ágába elterelt víz megfelelő mennyisége kapcsán”.

³⁰ Bedjaoui bíró különvéleménye, *Bős–Nagymaros-ügy*, 60. bekezdés.

³¹ ROMANO: *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes...* 256. o.

³² *Bős–Nagymaros-ügy*. Ítélet, 152. bekezdés.

³³ SZABÓ, Marcel: *The Implementation of the Judgment of the ICJ on the Gabčíkovo-Nagymaros Dispute. Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009) 1., 15–25., 22. o.

maradtak. 2017-ben a felek megállapodtak az eljárás hivatalos megszüntetésében,³⁴ bár a víz méltányos felhasználása tekintetében nem találtak kölcsönösen elfogadható megoldást. Sokatmondó, hogy a *Bős–Nagymaros*-ügyet azóta sem távolították el a Bíróság ügyeinek listájáról,³⁵ ezzel is jelezve, hogy az ítélet számos kérdést megválaszolatlanul hagyott.

2. A szakértők igénybevételeének eljárásai: szakértő jogi képviselőktől a szakértő tanúig

A későbbi bírósági esetjogban már nagyobb szerepet játszottak a szakértői vélemények. A szakértői kirendelésének és meghallgatásának módja azonban alapvető változásokon ment keresztül az évek során.

a) Szakértők mint jogi képviselők

A *Bős–Nagymaros*-ügyben észrevehetően hiányzó bizonyítási vizsgálathoz képest a *Papírmalmok*-ügy előrelépést jelentett. Ekkor már minden bíró elismerte a szakértői vélemények fontosságát, bár a testületet megosztotta, hogy pontosan milyen eljárás keretében kellene ezeket a véleményeket a Bíróság elé terjeszteni. A felek természettudományos szakértői végül a jogi képviselők között kaptak helyt.³⁶ A Bíróság Alapokmányának 43. cikke értelmében ezeknek a „szakértő jogi képviselőknek” csak a bírói testület általi meghallgatása volt lehetséges, ám az ellenérdekű fél képviselője nem intézhetett kérdéseket hozzájuk.

A többség ezt az eljárási megoldást kevésbé találta hasznosnak a Bíróság Eljárási szabályzatának 57. és 64. cikkeiben foglalt lehetőséghez képest, amely értelmében a tudósok szakértő tanúként jelennek meg.³⁷ Fontos szempont, hogy a Bíróság Eljárási szabályzatának 64. cikke *b)* pontja és 65. cikke alapján ez utóbbi esetben az ellenérdekű fél is tehet fel kérdéseket a szakértő tanúnak (ún. *cross-examination* eljárás). Greenwood bíró szerint továbbá a tudósok jogi képviselőként való meghallgatása bizalmatlanságot szülhet a bírákban, mert az ilyen szakértői véleményt szolgáltató államról úgy tűnhet, hogy az össze kívánja mosni a „bizonyítékok és az érdekképviselet közötti különbséget”.³⁸ Az államok így a későbbi ügyekben mellőzték is a szakértők képviselőkként való alkalmazását.

³⁴ A Bíróság sajtóközleménye, No. 2017/31, 2017. július 21.

³⁵ Lásd a Bíróság függőben lévő ügyeinek listáját: <http://www.icj-cij.org/en/pending-cases> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁶ *Papírmalmok*-ügy. Ítélet, 22–25. bekezdés. A *Bős–Nagymaros*-ügyben a felek szintén hasonló eszközöket vettek igénybe, és egy hidrológiai szakértőt is alkalmaztak a jogi képviselők közül álló csapatuk részeként. *Bős–Nagymaros*-ügy. Ítélet, I.C.J. Reports (1997) 7., 9–10. o.

³⁷ *Papírmalmok*-ügy. Ítélet, 167. bekezdés.

³⁸ *Papírmalmok*-ügy. Greenwood bíró különvéleménye, 27. bekezdés.

b) Szakértők mint tanúk – és a felek által szolgáltatott bizonyítékok vizsgálatának módjai

A felek bizonyítékainak szakértő tanúkon általi bemutatása nagyobb lehetőséget teremtett a Bíróság számára a vélemények megvizsgálására és megvitatására, és ezáltal a szakértők által kínált versengő természettudományos állítások közötti választásra. A legjellemzőbb eljárás a szakértő tanúknak az ellenérdekű fél általi meghallgatása volt, és – egyre gyakrabban – a szakértőket maguk a bírák is aktívan kérdezik a meghallgatás során. Más esetekben a Nemzetközi Bíróság ún. „másodrendű mutatókra”³⁹ támaszkodik a természettudományos bizonyítékok perbeli súlyának elemzéséhez.

AZ ELLENÉRDEKŰ FÉL ÉS A BÍRÓI PANEL ÁLTAL FELTETT KÉRDÉSEK

Az ún. *cross-examination* eljárásának bevezetése – amely során az ellenérdekű fél kérdéseket tesz fel a szakértőnek – segíti a Bíróságot a felek által benyújtott természettudományos adatok hitelességének és következetességének felmérésében. A *San Juan-folyó*-egyesített ügyekben a Bíróság megengedte a jogi képviselőknek, hogy kérdéseket tegyenek fel a másik fél szakértőinek.⁴⁰

A *Bálnavadászatok-ügye* példázza vitathatatlanul a természettudományos szaktudás eddigi leghatékonyabb bírói felhasználását a Nemzetközi Bíróság gyakorlatában. A szakértők által elmondottakat a bírák nem fogadták el automatikusan,⁴¹ és az ellenértékes természettudományos véleményeket nem használták indokként a szakértői vélemények figyelmen kívül hagyására. Ez az ítélet tekinthető az első érdemi alkalomnak, amikor a Bíróság „megvizsgálta az egymásnak ellentmondó természettudományos álláspontokat”.⁴²

Mindkét fél független szakértőket jelölt: Ausztrália Dr. Nick Gale-t, az Ausztrál Antarktisz Program vezető tudósát, valamint Marc Mangel matematikus professzort, egyben elismert bírósági szakértőt,⁴³ míg Japán Lars Walloe professzort jelölte.⁴⁴ Mangel professzor később derűlátó véleményt fogalmazott meg a szakértői vélemények Nemzetközi Bíróság általi felhasználásáról. Érdemes szavait ezen a ponton teljes egészében idéznünk:

A bírók teljes mértékben tisztában vannak a vizsgálható kérdések és a megfelelő mintaméretek szükségességével (például 160–198. bekezdések), azzal, hogy a modellek és az adatok

³⁹ DONOGHUE, Joan E.: Expert Scientific Evidence in a Broader Context. *Journal of International Dispute Settlement*, 9. (2018) 3., 379–387., 381. o.

⁴⁰ *Nicaragua által határ menti területeken végzett bizonyos tevékenységek-ügye (Costa Rica v. Nicaragua)* és a *San Juan-folyó mellett épülő út ügye (Nicaragua v. Costa Rica)*. Összevont ítélet, 2015, I.C.J Reports 665, 34. bekezdés.

⁴¹ MANGEL, Marc: Whales, science, and scientific whaling in the International Court of Justice. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113. (2016) 51., 14523–14527., 14526. o.

⁴² SANDS, Philippe: Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future of International Law. *Journal of Environmental Law*, 28. (2016) 1., 19–35., 29. o.

⁴³ <https://users.soe.ucsc.edu/~msmangel/> (2018. február 24-i állapot).

⁴⁴ *Bálnavadászat-ügy. Ítélet*, 20. bekezdés.

hogyan kapcsolódnak egymáshoz, hogy hogyan kell a helyszíni munkát a körülményekhez igazítani (például 201., 206–212. bekezdések), valamint a szakértői értékelés tág meghatározásának szükségességével (például a 84., 155., 156., 219. bekezdések). Tehát egyértelmű, hogy a bírók megértették a természettudományos kutatások célkitűzéseit, az e célok elérésére szolgáló módszerek, valamint a megfelelő mintaméret közötti összefüggéseket.⁴⁵

A Bíróság előtt eljáró tudományos szakértők általában kételkednek abban, hogy a Bíróság képes-e egymaga értékelni az egymásnak ellentmondó bizonyítékokat, és a *cross-examination* folyamatát sem tekintik a természettudományos bizonyítékok vizsgálatára alkalmas módszernek,⁴⁶ ellentétben a jogi képviselőkkel, akik szerint ez a „lehető legjobb eszköz”⁴⁷ a természettudományos aspektusú kérelmek jogi értelmezésére.

KÖZVETETT (MÁSODLAGOS) INDIKÁTOROK

Donoghue bírónő felhívta a figyelmet a felek által benyújtott bizonyítékok ellenőrzése kapcsán az ügynevezett másodlagos mutatók fontosságára a Bíróság gyakorlatában.⁴⁸ Elmondta, hogy a Bíróság inkább azokat a tényeket veszi figyelembe eljárása során, amelyekben a felek egyetértenek. Még nagyobb súlyt kapnak a Bíróság szemében azok a kedvezőtlen tények, amelyeket az adott fél nem vitat, vagy akár el is ismer. Továbbá az is informatív a testület számára, ha egy állam elmulaszt olyan bizonyítékot szolgáltatni, amelyet a Bíróság elvár tőle.⁴⁹ Végül, a szakértők tekintélye, függetlenségük és pártatlanságuk fontos másodrendű mutatók a bírák számára egy adott természettudományos érv megalapozottságának megítélése szempontjából.⁵⁰ Ugyanakkor egy empirikus kutatás felhívja a figyelmet arra, hogy nincs egyeztetett, világos és részletezett szempontrendszer a szakértők e tulajdonságainak mérésére.⁵¹ Ráadásul e mutatók szigorú értelemben nem szolgáltatnak közvetlen információt egy tudományos állítás megalapozottsága tekintetében. Mindez arra enged következtetni, hogy ezek használata önmagában nem garantálja a szakértői bizonyítékok megfelelő értékelését.

c) *Ex curia* szakértők

Visszatérő dilemma, hogy a Bíróság éljen-e a Statútum 50. cikkében biztosított, *ex curia* szakértők kijelölésére vonatkozó lehetőséggel. A Bíróság sohasem élt ezen ha-

⁴⁵ MANGEL: Whales, science, and scientific whaling in the International Court of Justice. 14526. o.

⁴⁶ BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence et al.: One Size does not Fit All – Uses of Experts before International Courts and Tribunals: An Insight into the Practice. *Journal of International Dispute Settlement*, 9. (2018) 3., 477–505., 484. o.

⁴⁷ Uo. 487. o.

⁴⁸ DONOGHUE: Expert Scientific Evidence in a Broader Context. 384–385. o.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Uo. 485. o.

⁵¹ BOISSON DE CHAZOURNES et al.: One Size does not Fit All... 481. o.

táskörével környezetjogi jogviták során, és összességében is csak három esetben nevezett ki saját, független szakértőket.⁵² Egy empirikus felmérés szerint a bírák többsége elégedett a szakértői vélemények jelenlegi, felekre épülő rendszerével, és csak néhány bíró támogatná a felektől független *ex curia* szakértők szélesebb körű alkalmazását.⁵³

A testületben legmarkánsabb Simma és Al-Khasawneh bírák fejezték ki aggodalmukat a Bíróság szakértői bizonyítási gyakorlatával szemben a *Papírmalmok*-ügyben kiadott közös különvéleményükben. Ebben hangsúlyozták, hogy a tradicionális szakértői bizonyítási módszerek nem elegendőek a rendkívül összetett és technikai jellegű természettudományos bizonyítékokkal kapcsolatos ügyekben,⁵⁴ és amellett érveltek, hogy a Bíróságnak igénybe kellett volna vennie *ex curia* szakértőket az ügyben. Yusuf bíró is hangsúlyozta, hogy „a jövőben jó szolgálatot tenne a Bíróság számára a Statútuma által ráruházott hatásköreinek a természettudományos aspektusú ügyekben való jobb kihasználása”.⁵⁵ Donoghue bírónő ezzel szemben egy tanulmányában arra figyelmeztetett, hogy a Bíróság ne támaszkodjon általa kinevezett szakértőkre, mert attól tartott, hogy ilyen esetben a Bíróság kevésbé lenne hajlandó elismerni a saját szakértője által elkövetett módszertani hibát, és így éppen hogy ez a szakértői mód tenné a szakértőktől függővé a bírói panelt.⁵⁶

Egyes szerzők a Bíróság szakértői bizonyítási eljárásának hiányosságait kezelő csodaszerként tekintenek a független szakértőkre,⁵⁷ mások szerint a rájuk való jelentősebb hagyatkozás a bírói feladat átruházásával fenyeget.⁵⁸ Ennek ellenére még a bíróság által kinevezett szakértők alkalmazásának kritikussai is sürgetik a Bíróság szakértői bizonyítási eljárásának reformját.

d) Árnyékszakértők

Az *ex curia* szakértőkkel ellentétben a Nemzetközi Bíróság széles körben konzultál informális alapon tudományos szakértőkkel, akiket „fantomszakértőknek” is neveznek, mivel személyazonosságuk nem nyilvános a felek számára.⁵⁹ Sir Robert Jennings, a Bíróság korábbi elnöke számos alkalommal utalt az informális szakértők alkalmazására

⁵² *Korfu-szoros-ügy (Egyesült Királyság v. Albánia)*. Érdemi ítélet, 1949; *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Kanada v Egyesült Államok)*. Érdemi ítélet, 1984; *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)*. Határozat, 2016. május 31.

⁵³ BOISSON DE CHAZOURNES et al.: One Size does not Fit All... 480–482. o.

⁵⁴ *Papírmalmok-ügy*. Simma és Al-Khasawneh bírák közös különvéleménye, 12. bekezdés.

⁵⁵ *Papírmalmok-ügy*. Ítélet, Yusuf bíró nyilatkozata, 14. bekezdés.

⁵⁶ DONOGHUE, Joan E.: Expert Scientific Evidence in a Broader Context. 386. o.

⁵⁷ FOSTER, Caroline E.: New Clothes for the Emperor? Consultation of Experts by the International Court of Justice. *Journal of International Dispute Settlement*, 5. (2014) 1., 139–173. o.; MALINTOPPI, Loretta: Fact Finding and Evidence Before the International Court of Justice (Notably in Scientific-Related Disputes). *Journal of International Dispute Settlement*, 7. (2016) 2., 421–444. o.

⁵⁸ PEAT, Daniel: The Use of Court-Appointed Experts by The International Court of Justice. *British Yearbook of International Law*, 84. (2014) 271–303., 289. o.

⁵⁹ Uo. 288. o.

a Bíróság gyakorlatában.⁶⁰ Az „árnyékszakértők” ideiglenes titkársági alkalmazottak, feladatuk, hogy a bírák számára bizalmas formában természettudományos tanácsokat adjanak.⁶¹ A titkos szakértők alkalmazását a szakirodalom jelentős kritikával illette,⁶² elsősorban transzparencia-aggályokat fogalmaztak meg. Ugyanakkor a szerzők azt is megjegyzik, hogy az informális konzultációk bizonyos mértékig elkerülhetetlenek, és az árnyékszakértők növelik a felek bizalmát a Bíróság azon képességében, hogy megragadja és értékeli az ügy releváns technikai szempontjait.⁶³ Egy empirikus kutatás azonban rámutat arra, hogy a szakértői bizonyítás e módszerét határozottan ellenzik a Bíróság előtt eljáró jogi képviselők és szakértők.⁶⁴ Érdekes módon ugyanezen kutatás szerint a Nemzetközi Bíróság bírái nem osztják az árnyékszakértőkkel kapcsolatos átláthatósági aggodalmakat.⁶⁵

e) Írásbeli szakértői vélemények bírói újraértelmezése hiányos tudományos hivatkozásokkal

Az *Egyes tevékenységek*-ügyben hozott kártérítési ítélettől sokan várták, hogy fordalmi fordulatot hoz majd a Bíróság szakértői bizonyításában. E várakozás nagy részben túlzónak bizonyult, mivel a Bíróság nem tett fel kérdéseket a szakértőknek, nem jelölt ki független szakértőket, illetve nem konzultált a nemzetközi szervezetekkel sem.⁶⁶ Ugyanakkor az ítélet mégis jelentős előrelépést jelent a jogviták természettudományos aspektusainak értékelése terén. A kérdéses ügyben a Bíróság kártérítést ítélt meg Costa Rica számára azon közvetlen környezeti károk ellentételezésére, amit Nicaragua Costa Rica területi szuverenitásának megsértésével okozott.

Ez volt az első alkalom, hogy a Bíróság környezeti károk megtérítésére irányuló kérelemről döntött.⁶⁷ A felek nem tudtak megállapodni a jóvátétel mértékében, így Costa Rica a Bíróságtól kérte annak ítéletben való megállapítását.⁶⁸ A Bíróság a meg-

⁶⁰ RIDELL–PLANT: *Evidence before the International Court of Justice*. 338. o.

⁶¹ SIMMA, Bruno: *The International Court of Justice and Scientific Expertise*. *ASIL*, 106. (2012) 230–233., 231. o.

⁶² PEAT: *The Use of Court-Appointed Experts by The International Court of Justice*. 288. o.; RIDELL–PLANT: *Evidence before the International Court of Justice*; VINUALES: *Observations sur le traitement des motifs scientifiques*... 120. o.

⁶³ FOSTER: *New Clothes for the Emperor?* 171. o.

⁶⁴ BOISSON DE CHAZOURNES et al.: *One Size does not Fit All*... 487. o.

⁶⁵ Uo. 482. o.

⁶⁶ DESIERTO, Diane: *Environmental Damages, Environmental Reparations, and the Right to a Healthy Environment: The ICJ Compensation Judgment in Costa Rica v. Nicaragua and the IACtHR Advisory Opinion on Marine Protection for the Greater Caribbean*. *EJIL:Talk!*, 2018.02.14., <https://www.ejiltalk.org/environmental-damages-environmental-reparations-and-the-right-to-a-healthy-environment-the-icj-compensation-judgment-in-costa-rica-v-nicaragua-and-the-iacthr-advisory-opinion-on-marine-protection/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶⁷ *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, 41. bekezdés.

⁶⁸ 2017/30. sz. sajtóközlemény, 2017. július 20.; *Bizonyos tevékenységek-ügy (Costa Rica v. Nicaragua)*. A kártérítés kérdéséről.

térítendő károk tekintetében az ökoszisztéma-szolgáltatásokra épülő megközelítést fogadta el,⁶⁹ amely már önmagában is innovatív lépésnek számít, mivel az ökoszisztéma-szolgáltatások fogalmán keresztül a bírának számos ökológiai bizonyítási indítványt kellett értékelni. Az ítélet kimondja, hogy „a környezet ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására való képességének károsodása vagy elvesztése a nemzetközi jogban kártérítési kötelezettséget von maga után”.⁷⁰ A Bíróságnak ebben az összefüggésben kellett összezszerűsítene a Costa Ricának ítélt vitatott területeken található, Nicaragua által elpusztított vizes élőhelyek és az esőerdő által biztosított ökoszisztéma-szolgáltatásokban bekövetkezett veszteségeket.⁷¹

A felek alapjaiban nem értettek egyet az ökoszisztéma- szolgáltatások értékelésének tudományos módszereiben.⁷² Costa Rica az ún. „értékátviteli megközelítést” (*value transfer approach*) javasolt, amely egyrészt az egyes szolgáltatásoknak a már létező piaci forgalomban mérhető (mint például a faanyag) közvetlen felhasználási értékét veszi alapul, valamint azon ökoszisztéma-szolgáltatások közvetett felhasználási értékét, amelyekkel nem lehet kereskedni (például éghajlat-szabályozási szolgáltatások).⁷³ Nicaragua ezzel szemben inkább az ún. ökoszisztéma-szolgáltatás helyettesítési költségein alapuló értékelést támogatta. A Nemzetközi Bíróság végül egyik fél javaslatát sem fogadta el teljes egészében, hanem egy saját módszert dolgozott ki a különféle ökoszisztéma-szolgáltatások értékelésére.⁷⁴

A Bíróság a kialakított módszert egy „átfogó értékelésnek”⁷⁵ nevezte, amely alkalmazását azonban csak meglehetősen „homályos”⁷⁶ tudományos indokokkal támasztotta alá. A testület vitatta a felek által javasolt számításokat, mivel „kétségei merültek fel [a felek] módszereinek bizonyos szempontjainak megbízhatóságát illetően”.⁷⁷ A Bíróság ezért úgy döntött, hogy kiigazításokat végez a módszertani „hiányosságok kiküszöbölése érdekében”,⁷⁸ noha anélkül, hogy a saját korrigált elemzésének részleteit ismertette volna. Összegzésképpen arra a következtetésre jutott, hogy a Costa Rica által igényelt teljes összegnek mindössze 5 százaléka⁷⁹ tekinthető észszerűnek.⁸⁰

Az érvelés egyrészt a tekintetben problematikus, hogy a Bíróság anélkül választott a természettudományos módszerek közül, hogy átlátható módon szakértői segítségre támaszkodott volna. A felek szakértői véleményei is csak az eljárás írásbeli

⁶⁹ Uo. 46. bekezdés.

⁷⁰ Uo. 42. bekezdés.

⁷¹ Uo. 22–23., 27. bekezdés.

⁷² 2017. július 18-i végzés, General List No. 150., *Bizonyos tevékenységek-ügy (Costa Rica v. Nicaragua)*.

⁷³ *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, 47. bekezdés.

⁷⁴ Uo. 52. bekezdés.

⁷⁵ Uo. 80–81., 83. bekezdés.

⁷⁶ *Bizonyos tevékenységek-ügy (Costa Rica v. Nicaragua)*. Ítélet a kártérítés mértékéről, I.C.J Reports 15 (2018), Dugard bíró különvéleménye, 22. bekezdés.

⁷⁷ *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, 79. bekezdés.

⁷⁸ Uo. 86. bekezdés.

⁷⁹ DESIERTO, Diane: *Environmental Damages...*

⁸⁰ *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, 157. bekezdés.

szakaszában kaptak helyet, szóbeli meghallgatásukra és kérdéseikre nem került sor. Nem részletezte a Bíróság Costa Rica szakértői által előadott számítási módszerek elvetésének okait sem. A Bíróság határozottan kijelentette, hogy „az átfogó értékelés figyelembe veszi az összefüggést a fák kiirtása és az egyéb környezeti javakban és szolgáltatásokban (például nyersanyagok szolgáltatásában, az üvegházhatású gázok szabályozásában és a levegőminőségi szolgáltatásokban, a biodiverzitásban...) okozott károk között”.⁸¹ Ezt a megállapítást azonban semmiféle természettudományos érveléssel nem támasztotta alá, így az ítélet e megállapításának megalapozottsága kérdéses.

Bár a Bíróság a jelen ügyben foglalkozott a természettudományos aspektusokkal, amikor választott a szakértők által kínált különféle számítási módszerek között, ezt azonban nem transzparens módon tette. Dugard bíró szavaival élve „[e]gyszerűen nem tudjuk”,⁸² hogy a Bíróság milyen értéken vette figyelembe a kivágott fákat. A Bíróság ugyanis valóban elhallgatta számításának részleteit. Továbbá nem adott magyarázatot a talajtani szakértő jelentésének elutasítására sem,⁸³ ami alapján végül nem tulajdonított semmilyen pénzületi értéket a talajképződés tekintetében elveszített szolgáltatásoknak.

Összeségében a Bíróság természettudományos érvelése továbbra is meglehetősen zavaros maradt, mivel tudományos koncepciók elvetését anélkül tette meg, hogy nyíltan kikérte volna szakértők véleményét, vagy tételesen megindokolta volna bizonyos tudományos adatok elfogadását, illetve elutasítását. A Bíróság ezúttal azonban látható erőfeszítéseket tett a környezeti károk értékelésének természettudományos szempontjainak értékelésére, és a jogi döntéshozatalban való megjelenítésére. Ezeket az erőfeszítések mégis – a végrehajtás technikai hiányosságai ellenére – dicséretes irányba tett lépéseknek minősülnek a Bíróságot korábban jellemző, a természettudományos érveket a bírói érvelésből kizáró gyakorlatához képest.

III. Záró gondolatok

A Nemzetközi Bíróság bizonyítási gyakorlatában az elmúlt közel három évtizedben „óvatos”⁸⁴ előrelépések történtek. A Bíróság korai gyakorlatában jellemzően margina-

⁸¹ *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, 76. bekezdés.

⁸² *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, Dugard bíró különvéleménye, 16. bekezdés.

⁸³ *Bizonyos tevékenységek-ügy*. Ítélet a kártérítés mértékéről, Dugard bíró különvéleménye, 27. bekezdés.

⁸⁴ RIDDELL, Anna: Scientific Evidence in the International Court of Justice – Problems and Possibilities. *Finnish Yearbook of International Law*, 20. (2009) 229–258. o.; DESIERTO, Diane: Evidence but not Empiricism? Environmental Impact Assessments at the International Court of Justice in Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica Along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica). *EJIL:Talk!* 2016.02.26., <https://www.ejiltalk.org/evidence-but-not-empiricism-environmental-impact-assessments-at-the-international-court-of-justice-in-certain-activities-carried-out-by-nicaragua-in-the-border-area-costa-rica-v-nicaragua-and-con/> (letöltve: 2021.03.31.); COUSTASSE Juan G. – SWEENEY-SAMUELSON, Emily: Adjudicating Conflicts Over Resources: The ICJ's Treatment of Technical Evidence in the Pulp Mills Case. *Goettingen Journal of International Law*, 3. (2011) 1., 447–471. o.

lizálta a természettudományos bizonyítékokat, majd csak felszínes bizonyítási eljárásokat folytatott le, amely során a szakértőket jogi tanácsadóként és nem tanúként hallgatta meg. Az utóbbi időben azonban a Bíróságot egyre inkább a természettudomány eredményeire nyitottabb bírói attitűd és alaposabb szakértői bizonyítás jellemzi. Azonban más nemzetközi ítélkezési fórumokhoz – nevezetesen az Állandó Választottbíróóság, a WTO, a Tengerjogi Bíróság vagy a beruházásvédelmi testületek gyakorlatához – képest így is elmarad a természettudományos szakértelem érdemi használata tekintetében. Mindez pedig alapvetően kihathat a nemzetközi fórumok közötti versengésre. Mint arra Ridell figyelmeztet: „A Nemzetközi Bíróság úgy őrizheti meg jelentőségét a nemzetközi vitarendezésben, ha megfelelő módon pótolja a természettudományos bizonyítékok területén könnyen orvosolható hiányosságokat.”⁸⁵

A szerzők összességében egyetértenek abban, hogy növelni kell a Nemzetközi Bíróság tudományos tényfeltáró képességét,⁸⁶ és álláspontjuk csak a kíváncsatos változás elérésének módjában különbözik. Többen sürgetik a szakértői bizonyítékok aktívabb bírói mérlegelését, és különösen az *ex curia* szakértők kirendelését. Számos szerző támogatná, hogy a bírák hatékonyabban elhatárolják a vita eldöntése szempontjából relevánsnak ítélt ténybeli kérdéseket, és ezáltal orientálják a szakértőket a szakértői vélemény elvárt tartalmáról.⁸⁷ Ez elejét venné annak, hogy a felek eltérő szakértői kérdésekre vezessenek bizonyítást, és így csökkenthető lenne a részben irreleváns kérdések elemzésével töltött idő, illetve a szakértői dokumentáció mennyisége is. A Bírósághoz benyújtott bizonyítékok nagy terjedelme ugyanis akadályozza a Bíróságot az ügy tudományos szempontból releváns aspektusainak megragadásában, és ezért sok esetben meglehetősen kontraproduktívnak bizonyul. Egy empirikus kutatás is felhívja a figyelmet a felek által kijelölt szakértők közötti szorosabb együttműködés szükségességére, amely elősegíti, hogy a szakértők tisztázzák és leszűkítsék a vitatott kérdések körét.⁸⁸ Ez azt is lehetővé tenné, hogy a Bíróság alaposabban megértse a vita természettudományos dimenzióit. Egy másik javaslat szerint a Bíróság gyakrabban élhetne azzal a lehetőségével, hogy negatív következtetéseket vonjon le az egyik fél természettudományos bizonyítékok benyújtására vonatkozó mulasztásából.⁸⁹

Fontos hangsúlyozni, hogy a szakértői bizonyítékok bírói értékelését nem szabad a végső „tudományos igazság”⁹⁰ utáni kutatással azonosítani. A Bíróság feladata sokkal árnyaltabb és kifinomultabb, mivel arra kell törekedniük, hogy válasszanak a felek által felajánlott valószínűségi természettudományos kijelentések közül, és azokkal

⁸⁵ RIDELL: Scientific Evidence in the International Court of Justice... 229. o.

⁸⁶ PEAT: The Use of Court-Appointed Experts by The International Court of Justice. 299. o.; RIDELL-PLANT: Evidence before the International Court of Justice. 353. o.; MALINTOPPI: Fact Finding and Evidence Before the International Court of Justice... 421. o.

⁸⁷ BOISSON DE CHAZOURNES et al.: One Size does not Fit All... 486. o.

⁸⁸ Uo.

⁸⁹ MALINTOPPI: Fact Finding and Evidence Before the International Court of Justice... 425. o.

⁹⁰ ALVAREZ, J. E.: Are International Judges Afraid of Science?: A Comment on Mbengue. Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev., 34. (2011) 1., 81–98., 81. o.

alátámasszák jogi megállapításaikat. Faigman hangsúlyozza, hogy ehhez nem feltétlenül szükséges, hogy a bírák maguk is szakértővé váljanak komplex technikai kérdésekben, hanem csak képesnek kell lenniük „ellenőrzést gyakorolni a kritikus fordítási pontok felett a között, amit a tudósok tanulmányoznak és amit a jognak tudni szükséges”.⁹¹

⁹¹ FAIGMAN, David L.: Where Law and Science (and Religion) Meet. *Tex. L. Rev.*, 93. (2014) 1659–1679. o.

SZABÓ Marcel*

A bős–nagygyarosi vízlépcsőper és utóélete – két évtized távlatából

I. Bevezető gondolatok

A bős–nagygyarosi vízlépcsőper számos tekintetben „első” a hágai Nemzetközi Bíróság és a nemzetközi viták békés rendezése történetében. Az első olyan ügyről van szó, ahol két, korábban a Szovjetunió érdekszférájába tartozó állam a közöttük felmerült nemzetközi jogvita eldöntése érdekében a hágai Nemzetközi Bírósághoz fordult. Szintén első abban a tekintetben is, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság a nemzetközi jog egyik legújabb és egyre nagyobb jelentőséggel bíró részterülete (a környezetjog) nemzetközi jogi jelentőségének meghatározására kapott lehetőséget, és az ítélet fektette le a nemzetközi környezetjog fejlődésének alapjait. Eljárásjogi szempontból is nagy jelentőséggel bír az eset, hiszen ez volt az első ügy a hágai Nemzetközi Bíróság történetében, ahol a Bíróság helyszíni szemlét tartott.¹ A bős–nagygyarosi vízlépcsőper ügye abban is „első” továbbá, hogy immáron két évtizeddel az ítélet meghozatalát követően is folyamatban lévő ügyként szerepel a Bíróság nyilvántartásában.² Ugyan ezek a szempontok is kivétel nélkül mutatják az ügy nemzetközi jogi jelentőségét, ám jelen tanulmány megírására elsősorban mégis azért került sor, mert az ünnevelt maga is vezető szerepet játszott a magyar álláspont kidolgozásában és képviselésében a hágai Nemzetközi Bíróság előtt zajló eljárásban. Az írás keretei között a bős–nagygyarosi vízlépcsőper és annak utóéletét tekintem át, ezzel tisztelve Valki László Professzor Úr munkássága előtt.

II. A bős–nagygyarosi vízlépcsőper – történeti előzmények

A bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer megépítésének előzményei nem az 1977-es, Magyarország és Csehszlovákia között megkötésre került államközi szerződéssel

* SZABÓ Marcel alkotmánybíró; egyetemi tanár, PPKE JÁK.

¹ A hágai Nemzetközi Bíróság honlapja szerint „The visit to the site, the first such visit by the Court in its 50-year history, took place from 1 to 4 April 1997 between the first and second rounds of oral pleadings.” Lásd <https://www.icj-cij.org/en/case/92> (letöltve: 2021.03.31.). Érdekesség, hogy 1937-ben az Állandó Nemzetközi Bíróság a Meuse folyó ügyében ugyancsak tartott helyszíni szemlét. Lásd *The diversion of water from the Meuse (Netherlands v. Belgium)*, 1937 P.C.I.J. (Ser. A/B) No. 70, lásd különösen az ítélet 14. pontját.

² <https://www.icj-cij.org/en/pending-cases> (letöltve: 2021.03.31.).

kezdődtek. A Kölcsönös Gazdasági Segítségnyújtás Tanácsa (KGST) már 1956-ban határozatot hozott a Pozsonytól a Fekete-tengerig tartó Duna-szakasz komplex hasznosításáról, melyben energetikai célú vízlépcsők megépítésének terve is szerepelt. Néhány évvel később, 1963-ban a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság kormánybizottságai megállapodtak abban, hogy közös beruházási programot dolgoznak ki a bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer megépítésére.³ A közös beruházási program 1964-re készült el, majd 1975-ben történt módosítását követően a két állam 1977-ben nemzetközi szerződést kötött a Gabčíkovo–Nagygyarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről.⁴ A szerződés megvalósítási munkálatai (a vízlépcsőrendszer egyes műtárgyainak megépítése) már 1978-ban megkezdődött, ám gazdasági okokból a magyar fél már 1981-ben javaslatot tett a beruházás ütemezésének módosítására. A módosítást a csehszlovák fél elfogadta, így a felek 1983-ban a szerződést akként módosították, hogy az energiatermelő berendezések üzembe helyezésének céldátumát 1986–1990 helyett az 1990–1994 közötti időszakban határozták meg.⁵

A rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban a bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer megvalósításával kapcsolatos magyar álláspont egyre inkább ellentmondásossá vált. 1989 februárjában még a magyar fél javaslatára a felek megállapodást írtak alá a vízlépcsőrendszer gyorsított ütemű kivitelezéséről, 1989. május 13-án pedig már a Minisztertanács a vízlépcsőrendszer Nagygyarosnál folyó munkálatainak felfüggesztéséről, valamint arról határozott, hogy a beruházás feltételeit és következményeit illető újabb vizsgálatok szükségesek. A Minisztertanács határozatát az Országgyűlés is tudomásul vette.⁶ 1989 augusztusában aztán a csehszlovák miniszterelnök levélben rögzítette Csehszlovákia álláspontját: amennyiben Magyarország nem folytatja haladéktalanul a munkálatokat, Csehszlovákia megkezdí a bős-i erőmű üzembe helyezéséhez szükséges munkálatok kizárólag Csehszlovákia területén történő megvalósítását, az ún. C variáns megépítését. Néhány hónappal később, 1989 októberében az Országgyűlés úgy döntött, hogy Magyarország véglegesen felhagy a nagygyarosi duzzasztó és erőmű építésével, a dunakiliti építkezés folytatását pedig új államközi szerződéshez köthette, mely szerződésnek ökológiai garanciákat is kellett (volna) tartalmaznia. Ezt követően 1991 januárjában Csehszlovákia hivatalosan is bejelentette az ún. C variáns megépítését, az Országgyűlés pedig felkérte a Kormányt, hogy kezdjen tárgyalásokat az 1977. évi szerződés közös megegyezéssel való megszüntetéséről és egy olyan új nemzetközi szerződés megkötéséről, melynek elsődleges prioritását a térség ökológiai-természeti értékeinek helyreállítása, illetve fenntartása, mindenekelőtt az ivóvízkészletek megőrzése képezi.⁷

³ A bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer történetére vonatkozóan lásd A vízlépcsőrendszer történetének kronológiája. *Hidrológiai Közöny*, (1994) 5., 336–338. o.

⁴ Lásd 1978. évi 17. törvényerejű rendelet.

⁵ Lásd 1984. évi 6. törvényerejű rendelet.

⁶ Lásd 9/1989. (VI. 13.) OGY határozat.

⁷ Lásd 26/1991. (IV. 23.) OGY határozat.

Az 1991. decemberi budapesti kormányközi tárgyalásokat követően Csehszlovákia hivatalosan is elutasította a magyar fél tárgyalási javaslatait, és úgy határozott, hogy a C variánsnak megfelelően megépítésre kerülő bősi erőművet 1992 őszén üzembe kell helyezni; néhány hónapon belül pedig az is nyilvánvalóvá vált, hogy a C variáns terveit Csehszlovákia egyoldalúan, Magyarország nélkül is meg tudja valósítani. Az Országgyűlés ezért felhatalmazta a Kormányt az 1977. évi szerződés megszüntetésére, amennyiben Csehszlovákia 1992. április 30-ig nem állítja le az 1977. évi szerződéssel ellentétes munkálatokat.⁸ Miután az építkezés folytatódott, a magyar Kormány 1992. május 19-én átadta az 1977. évi államközi szerződés 1992. május 25-i hatállyal történő megszüntetéséről szóló szóbeli jegyzéket és nyilatkozatot.⁹

III. A bős–nagygyarosi vízlépcsőper közvetlen jogi előzményei

A Magyarország és Csehszlovákia közötti, kibékíthetetlennek tűnő ellentétek feloldására és a vitás jogi kérdések rendezésére a felek az Európai Közösség közvetítésével 1992 októberében Londonban megállapodtak arról, hogy a felek „a Bős–Nagygyaros tervvel kapcsolatos vitájukat, beleértve annak minden jogi, pénzügyi és környezetvédelmi vonatkozását, kötelező erejű nemzetközi döntőbíróági eljárásnak, vagy a Nemzetközi Bíróságnak vetik alá”.¹⁰ A megállapodás érdekessége, hogy abban a csehszlovák fél azt is garantálta, hogy a teljes (nem kevesebb mint 95%) szokásos vízmennyiséget biztosítja az Öreg-Duna egész medrében, továbbá tartózkodik az erőmű üzemeltetésétől – mely vállalat azonban soha nem teljesült. Időközben, 1993. január 1-jén létrejött az önálló Csehország és Szlovákia, Szlovákia pedig az 1977. évi államközi szerződés jogutódjának nyilvánította magát. Az immáron Magyarország és Szlovákia között az Európai Közösség közvetítésével folyó tárgyalásokon 1993. április 7-én a felek megállapodtak abban, hogy a vitájukat a hágai Nemzetközi Bíróság elé terjesztik.¹¹

A Különmegállapodás 2. cikke szerint a Bíróságnak az alábbi kérdésekben kellett döntenie: (i) volt-e joga a Magyar Köztársaságnak 1989-ben felfüggeszteni, majd ezt követően felhagyni a Nagymarosi Tervvel, valamint a Bősi Terv azon részeivel kapcsolatos munkálatokkal, amelyek tekintetében a Szerződés a Magyar Köztársaságra

⁸ Lásd 12/1992. (IV. 4.) OGY határozat.

⁹ Az 1992. évi XL. törvény pedig hatályon kívül helyezte az 1978. évi 17. törvényerejű rendeletet és az 1984. évi 6. törvényerejű rendeletet.

¹⁰ Lásd a megállapodás 4. pontját, magyarul elérhető: <http://www.szigetkoz.biz/jog/haga/londonagreement.htm> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ A megállapodást a 29/1993. (V. 4.) OGY határozat erősítette meg, a ratifikációs okmányokat a felek 1993. június 28-án, Brüsszelben cserélték ki, és 1993. július 2-án közös levélben értesítették a hágai Nemzetközi Bíróságot a Különmegállapodás hatályba lépéséről. Érdekesség, hogy a Különmegállapodás szövege csak a Magyar Közlöny 1994. április 13-i számában jelent meg [(1994) 6., nemzetközi szerződés a külügyminisztertől], a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos, akkor hatályos eljárásrendnek megfelelően.

ruházta a felelősséget; (ii) volt-e joga a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságnak arra, hogy 1991 novemberében megkezdje az „ideiglenes megoldás” megvalósítását, és hogy 1992 októberétől működésbe hozza ezt az Európai Közösségek Bizottsága, a Magyar Köztársaság és a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság független szakértői munkacsoportja 1992. november 23-i jelentésében leírt rendszert (a Dunának a vízre és a hajózási vonalra vonatkozó következményekkel járó felduzzasztása cseh-szlovák területen az 1851,7 folyamkilométernél); (iii) melyek a Magyar Köztársaságnak a Szerződés megszüntetéséről szóló, 1992. május 19-i jegyzéke jogkövetkezményei. A felek azt is vállalták, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletét követően tárgyalásokat kezdenek az ítélet végrehajtásának módozatairól, amennyiben pedig hat hónapon belül nem tudnak megállapodásra jutni, bármelyik fél kérheti a Bíróságot, hogy kiegészítő ítéletben határozza meg az ítélet végrehajtásának módozatait.¹²

Érdekes megemlíteni, hogy a Különmegállapodás egyértelműen kijelölte azt a jogi keretet, amely alapján a hágai Nemzetközi Bíróság eljár és végül 1997. szeptember 25-én ítéletet hozott, azonban az 1994-es országgyűlési választásokat követően a Kormány folyamatosan tárgyalt Szlovákiával, mely tárgyalások során a magyar álláspont ellentétesnek tűnt azzal, amit Magyarország a hágai Nemzetközi Bíróság előtt képviselt.¹³

A peres feleknek az eljárás során három perirat beadására volt lehetőségük: a keresetet 1994. május 2-án, az ellenkeresetet 1994. december 5-én, a választ pedig 1995. június 20-án kellett benyújtani. A szóbeli tárgyalás során Magyarország képviselői 1997. március 3–7. között, Szlovákia képviselői pedig 1997. március 24–27. között ismertethették álláspontjukat. A Bíróság 1997. április 1–4. között – a Bíróság történetében első ízben – helyszíni szemlét is tartott, melyet követően mind Magyarország (1997. április 10–11-én), mind pedig Szlovákia (1997. április 14–15-én) reagálhatott a felmerült érvekre.

IV. A magyar érvrendszer – dióhéjban

A hágai Nemzetközi Bíróság előtt zajló perben képviselt magyar álláspontot (melynek kidolgozásában és képviseletében az Ünnepekt vezető szerepet játszott) a hágai Nemzetközi Bíróság eljárásában ugyancsak rendkívül fontos szerepet játszó Nagy Boldizsár hiánypótló jellegű írása nagy részletességgel és alaposággal ismerteti.¹⁴

Az első kérdés tekintetében (volt-e joga Magyarországnak felfüggeszteni a beruházást) Magyarország a per folyamán azzal érvelt, hogy a beruházás felfüggesztése nem azonos a szerződés felfüggesztésével, a beruházás felfüggesztésére pedig azért

¹² Lásd a Különmegállapodás 5. cikk (2) és (3) bekezdéseit.

¹³ Erre vonatkozóan lásd NAGY Boldizsár: Az elmaradt rendszerváltás: Bős-Nagymaros harminc éve. *Ellensúly*, (2019) 3., 104. o.; HERCZEGH Géza: Bős-Nagymaros. *Valóság*, (2004) 2., 1–20. o.

¹⁴ NAGY Boldizsár: A felek és a Nemzetközi Bíróság jogi álláspontja a Gabčíkovo (Bős)–Nagymaros perben. In VARGHA János (szerk.): *A hágai döntés*. Budapest, 1997.

került sor, mert Magyarország ökológiai szükséghelyzetben, az ivóvízkins megóvása érdekében cselekedett. A kérdés sajátossága az volt, hogy a felek egyetértettek a vonatkozó nemzetközi jogi szabályrendszer tartalmában, a vitát eredendően az képezte, hogy a rendelkezések az adott ügyben alkalmazhatóak-e.

A második kérdéssel (volt-e joga Csehszlovákiának a C variáns megépítésére és üzembe helyezésére) kapcsolatosan azonban a felek között már abban is vita volt, hogy létezik-e a nemzetközi jognak olyan szabálya, amelyre az egyik peres fél (nevezetesen Szlovákia) hivatkozik. Szlovákia érvelése szerint ugyanis a C variáns megépítése az 1977. évi szerződés „megközelítő alkalmazásának” (*approximate application*)¹⁵ felel meg, azaz ha a nemzetközi szerződésben részes valamelyik fél nem tesz eleget a szerződésből fakadó kötelezettségeinek, a másik fél a szerződés célját a saját eszközeivel is megvalósíthatja. Magyarország egyfelől vitatta a „megközelítő alkalmazás” doktrínájának a létezését, másfelől pedig akként érvelt, hogy még ha létezne is ilyen elv, azt csak a szerződés tárgyával és céljával összhangban (és nem pedig azzal ellentétesen) lehetne alkalmazni. Magyarország a per folyamán arra is hivatkozott, hogy a C variáns sem kárenyhítési kötelezettségként (az ugyanis egy elszámolási elv, amely nem jogosítja fel a feleket arra, hogy a szerződéssel egyébként ellentétes cselekményeket tegyenek), sem pedig ellenintézkedésként¹⁶ nem értelmezhető.

A harmadik kérdéssel összefüggésben (Melyek Magyarországnak a szerződés megszüntetéséről szóló jegyzékének következményei?) Magyarország öt érvet is felhozott, amelyek külön-külön és együttesen is a szerződés megszűnését eredményezték: szükséghelyzet; teljesülés lehetetlenülése; körülmények alapvető megváltozása; Csehszlovákia lényeges szerződésszegései; és végül a nemzetközi jog utóbb kialakult, az 1977. évi szerződéssel összeegyeztethetetlen szabályai.

V. Az ítélet és szakirodalmi értékelése

A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletében egyik peres félnek sem adott teljesen igazat.¹⁷ Az ítélet ugyanakkor, miközben összességében „döntetlen-közeli” eredményt mondott

¹⁵ A megközelítő alkalmazás (*approximate application*) elvét Szlovákia Sir Hersch Lauterpacht egyik különvéleményéből vezette le. A különvélemény szerint vonatkozó megállapítása szerint „It is a sound principle of law that whenever a legal instrument of continuing validity cannot be applied literally owing to the conduct of one of the parties, it must, without allowing that party to take advantage of its own conduct, be applied in a way approximating most closely to its primary object. To do that is to interpret and to give effect to the instrument - not to change it.” Lásd *Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa*, Sir Hersch Lauterpacht különvéleménye, *I.C.J. Reports* 1956, 46.

¹⁶ Lásd *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), Chapter II. Az államok nemzetközi jogi felelősségéről szóló 2001. évi tervezet a per idején még nem létezett, ám annak tartalma eredendően szokásjogot tükröz, és Magyarország *tartalmilag* a tervezetben is megfogalmazott feltételek hiányára hivatkozott.

¹⁷ Lásd az ítélet 155. pontját. Jelen tanulmány elkészítése során az ítélet Külügyminisztérium által elkészített fordítását vettem alapul, lásd <http://www.szigetkoz.biz/jog/haga/hagaiitelet.htm> (letöltve: 2021.03.31.).

ki, nem szolt a „hogyan továbbról”, jöllehet e vonatkozásban Szlovákia számottevően kedvezőbb helyzetben volt és van Magyarországhoz képest, már csak azért is, mert a C variáns működtetése Szlovákia területén, Magyarország hozzájárulása nélkül is zavartalanul folytatódhat(ott).

A szakirodalom lényegében egységesen úgy ítéli meg, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság bős–nagyvarosi üggyel kapcsolatos megközelítésének középpontjában a *pacta sunt servanda* elve áll. Az elv nem csupán az eredeti, 1977. évi államközi szerződés jóhiszemű teljesítésére vonatkozik, hanem az ítélet 1997. évi meghozatalát követően a felek között folytatandó tárgyalások menetére is megfelelően irányadó.¹⁸ Ezen ítéletet követő tárgyalások során számos szempontot kell a feleknek mérlegelniük. Egyfelől, mindkét peres fél jogosult a másikkal szemben kártérítésre: Magyarország a Duna elterelése eredményeként elszenvedett károkért (Csehszlovákia a C variáns üzembe helyezésével, Szlovákia pedig annak üzemeltetésével megfosztotta Magyarországot a közös vízi erőforrások Magyarországot jogosan megillető részétől, és ezeket lényegében saját javára aknáztta ki), Szlovákia pedig azokért a károkért, amelyek az építkezések Magyarország általi leállítása, a bőszi erőmű késedelmes üzembe helyezése és az erőmű üzem módjának megváltoztatása miatt merültek fel.¹⁹ A hágai Nemzetközi Bíróság ugyanakkor arra is utalt, hogy a felek közvetlen tárgyalása, illetőleg adott esetben a Bíróság ítélete nyomán megállapítandó jóvátételnek, „amennyire lehetséges”, fel kell számolnia a jogellenes cselekedet minden következményét, mely nem elsősorban pénzbeli kártérítéssel, hanem a Duna megfelelő használatával, fejlesztésével és megóvásával érhető el.²⁰

A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletében nem csupán arról rendelkezett, hogy az 1977. évi államközi szerződést hatályban levőnek kell tekinteni,²¹ hanem arról is, hogy a szerződést az időközben módosult ténybeli helyzetre tekintettel kell a feleknek teljesíteniük. Ilyen, a szerződés megkötéséhez képest lényegesen módosuló ténybeli helyzetnek tekinthető az, hogy a nagyvarosi duzzasztó és erőmű nem épülhet fel, és a Bíróság szerint ez immáron nem is szükséges; Szlovákia (pontosabban még Csehszlovákia) 1992-ben üzembe helyezte a C variánst, mely azóta is folyamatosan működik; a Duna elterelése folyamatos hatást gyakorol a Szigetköz élővilágára; az Öreg-Duna medrébe és a mellékágakba jutó víz pillanatnyi mennyisége nem elegendő.²² A szakirodalom megítélése szerint maga a hágai Nemzetközi Bíróság is a felek közötti egyensúly

¹⁸ SZABÓ Marcel: A hágai Nemzetközi Bíróságnak a Duna elterelésével kapcsolatos döntése és a jogtudomány. In SZABÓ Marcel (szerk.): *Emlékkönyv Apáthy István tiszteletére*. Budapest, 2010. 166. o.

¹⁹ Lásd az ítélet 152. pontját.

²⁰ Lásd az ítélet 151. pontját. Az Állandó Nemzetközi Bíróság a Chorzów-i gyár ügyében a jóvátétellel kapcsolatosan az alábbiakat rögzítette korábban: „reparation must, as far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed.” *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, 1928 P.C.I.J. Series A No. 17.

²¹ Lásd az ítélet 132. pontját: „Ebben a tekintetben döntő fontosságú, hogy a bíróság szerint az 1977. évi szerződés változatlanul hatályban van, következésképpen szabályozza a két fél viszonyát.”

²² SZABÓ: A hágai Nemzetközi Bíróságnak a Duna elterelésével kapcsolatos döntése és a jogtudomány. 169. o.

megteremtésére volt tekintettel akkor, amikor nem rendelkezett úgy, hogy Magyarország köteles a nagygyarosi létesítmények megépítésére, ugyanakkor azonban nem tiltotta meg a C variáns további működtetését sem.²³ Egyes nézőpontok szerint a hágai Nemzetközi Bíróság ezzel a megközelítéssel valójában arra akarta ösztönözni a feleket, hogy a C variánst mintegy adottságként fogadják el, és ennek alapulvételével határozzanak a vízlépcsőrendszer jövőbeli működtetéséről.²⁴

A hágai Nemzetközi Bíróságnak a nemzetközi jog három, egymástól független, ám jelen ügyben mégis összekapcsolódó kérdésében kellett (vagy lehetett volna) állást foglalnia: a nemzetközi szerződések joga, a nemzetközi vízjog és a nemzetközi környezetvédelmi jog kérdéseiben. Azáltal azonban, hogy a Bíróság az 1977. évi államközi szerződést hatályban levőként fogadta el, a felek közötti jogvitát eredendően nemzetközi szerződés értelmezéséből és teljesítéséből fakadó jogvitaként értelmezte, háttérbe szorítva az ügy egyéb (különösen nemzetközi környezetvédelmi jogi) vonatkozásait.²⁵ Más olvasatban ugyanakkor ez ügy is megfogalmazható, hogy bár eredendően az 1977. évi szerződés határozza meg továbbra is a felek jogait és kötelezettségeit, ezt a nemzetközi jog más szabályaival és elveivel összhangban kell értelmezni, különös tekintettel a nemzetközi vízfolyásokra, a fenntartható fejlődésre, és általában a környezet védelmére vonatkozó szabályokra.²⁶ Ez a megfogalmazás ugyanakkor mégiscsak kiemelkedő jelentőségű, mely alapvetően a magyar perstratégia megközelítésére vezethető vissza: a hágai Nemzetközi Bíróság ebben az ügyben ismerte el elsőként, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jognak vannak olyan elvei és szabályai, melyek még a nemzetközi szerződések joga alapján, a felek egybehangzó akarata esetén sem hagyhatóak figyelmen kívül.

Álláspontom szerint legalább négy olyan elv is következik a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletéből, melyek az államok nemzetközi jogi kapcsolatait, és az államok egyes tevékenységeinek és mulasztásainak jogszerűségét alapvetően befolyásolják: (i) a folyamatos környezeti hatásvizsgálat kötelezettsége a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek esetén; (ii) a fenntartható fejlődés elvének figyelembevétele; (iii) az elővigyázatosság elvének figyelembevétele; és végül (iv) a vízfolyások méltányos, észszerű, kárt nem okozó használata. A folyamatos környezeti hatásvizsgálat kötelezettsége az ítélet 112. pontjából vezethető le, mely szerint „A szerződés megkötése óta eltelt évek során jelentősen felerősödött (...) az a felismerés, hogy a környezeti

²³ Lásd például REICHERT-FACILIDES, Daniel: Down the Danube: The Vienna Convention on the Law of Treaties and the Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project. *International Comparative Law Quarterly*, (1998) 4., 841. o.

²⁴ Lásd például KOE, Adriana: Damming the Danube: The International Court of Justice and the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia). *The Sydney Law Review*, (1998) 4., különösen a 622. o.

²⁵ SZABÓ: A hágai Nemzetközi Bíróságnak a Duna elterelésével kapcsolatos döntése és a jogtudomány. 174. o.

²⁶ BOYLE, A. E.: The Gabčíkovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottles. *Yearbook of International Environmental Law*, (1997) 14. o.

A fenntartható fejlődés elve (egészen pontosan inkább koncepciója) az ítélet 140. pontjában jelenik meg: „A gazdasági fejlődés és a környezetvédelem összeegyeztetésének szükségességét találóan fejezi ki a fenntartható fejlődés fogalma”.³² Mind a jelenlegi, mind a jövőbeni generációkat súlyos veszély fenyegeti ugyanis, ha az emberiség a gépesítés, a technikai-ipari fejlődés környezetre gyakorolt hatásait figyelmen kívül hagyja.³³ A konkrét esetben a fenntartható fejlődés kérdése meglehetősen sajátos módon jelentkezett: amíg Szlovákia egyebek között azért ragaszkodott a vízierőmű megépítéséhez, mert elektromosenergia-hiánnyal küzdött, és határozottan úgy vélte, hogy az ország gazdasági fejlődését az energiatermelés előmozdítaná, addig Magyarország azon környezeti értékek védelmére helyezte a hangsúlyt, amelyeket a bősi erőmű veszélyeztetett. Az ítélet szellemiségében is egyértelműen a fenntartható fejlődés szempontjai megvalósítására törekedett megítélésem szerint akkor, amikor igyekezett megteremteni annak lehetőségét, hogy a jövőre nézve a gazdasági és a környezeti szempontok egyidejűleg érvényesülhessenek. Érdekes megemlíteni, hogy Weeramantry bíró különvéleményében az ítéletben foglaltaknál sokkal erőteljesebben érvelt a fenntartható

³³ SZABÓ: A hágai Nemzetközi Bíróságnak a Duna elterelésével kapcsolatos döntése és a jogtudomány. 180. o.

fejlődés koncepciójának alapvető jelentősége mellett, mely különvélemény tartalmában nem csupán az ítélet meghozatala idején, de talán még napjainkban is rendkívül előremutató, elvi jelentőséggel bíró gondolatokat tartalmaz.³⁴

A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletéből ugyancsak kiolvasható az elővigyázatosság elvének nemzetközi jogi elismerése: „A bíróság tudatában van annak, hogy a környezetvédelem területén éberségre és megelőzésre van szükség, mivel a természeti környezetben okozott károk gyakran visszafordíthatatlanok, illetve az ilyen károk helyreállításának velejárója a helyreállítás lehetőségeinek korlátozottsága.”³⁵ A Bíróság megközelítését árnyalja azonban, hogy az ítélet annak ellenére sem nevesítette *in concreto* az elővigyázatosság elvét, hogy arra Magyarország a per során kifejezetten hivatkozott. Az ítélet megállapítása szerint a Bíróság

mind Nagymarosra, mind Bősre vonatkozólag arra a következtetésre jut, hogy azok a veszedelemek, melyekre Magyarország, azok valós súlyának felmérése nélkül hivatkozott, 1989-ben nem voltak sem kellően megalapozottak, sem pedig azonnaliak; illetőleg Magyarország ebben az időszakban a ráeső munka felfüggesztésén és végleges leállításán kívül más eszközökkel is reagálhatott volna az észlelt veszedelemekre.³⁶

Ezen megállapításokat ugyanakkor a Bíróság nem az elővigyázatosság elvével, hanem az ökológiai szükségshelyzet fennálltával (azaz egy államfelelősségi kérdés értékelésével) összefüggésben tette – az elővigyázatosság elvéből következően ugyanis nem az állított környezeti ártalmak bekövetkezésének valószínűségét kellett volna bizonyítani, hanem éppen ellenkezőleg, ahhoz lett volna szükség a megfelelő szintű bizonyosság eléréséhez, hogy a Magyarország által állított környezetkárosodás bizonyosan nem fog bekövetkezni a beruházás megvalósulásának eredményeként.³⁷ Érdekes megjegyezni, hogy a fenntartható fejlődés elvéhez képest sokkal konkrétabb és számonkérhetőbb kötelezettséget megfogalmazó elővigyázatosság elvének használatát a bős–nagymarosi ítélet meghozatala óta eltelt immáron több mint két évtizedben is látványosan kerüli a hágai Nemzetközi Bíróság. Az Uruguay folyón épített papírmalmok ügyében is csak annyit állapít meg az ítélet, hogy az elvárható gondosság, a megelőzés és az elővigyázat (*vigilance*, és nem pedig *precaution*) követelménye nem teljesül, ha a folyóminőséget befolyásoló munkákat tervező fél nem folytatja le a környezeti hatásvizsgálatot az ilyen tevékenység lehetséges következményeire vonatkozóan.³⁸ Szintén csak érintőlegesen

³⁴ Weeramantry bíró különvéleményét magyarul lásd <http://www.szigetkoz.biz/jog/haga/kulonvelemeneyek.htm> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ Lásd az ítélet 140. pontját.

³⁶ Lásd az ítélet 57. pontját.

³⁷ Az ítélet 54. pontja ehhez képest kifejezetten azt rögzíti, hogy a Bíróság szerint „nem szükséges feltétlenül annak eldöntése, melyik fél álláspontja a tudományosan megalapozottabb”, miközben az elővigyázatosság elvének megfelelő alkalmazásához a tudományos ismeretek megfelelő értékelése és felhasználása mellőzhetetlen.

³⁸ *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010, I.C.J. Reports 2010, 82–83.

említi meg a hágai Nemzetközi Bíróság az elővigyázatosság elvét az antarktiszi bálnavadászat ügyében.³⁹

A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletében kifejezetten elismerte, hogy még Magyarország nemzetközi kötelezettségének megsértése sem jelentheti azt, hogy „Magyarország elvesztette egy nemzetközi vízfolyás erőforrásainak méltányos és észszerű megosztásához való alapvető jogát”.⁴⁰ A nemzetközi folyók használatának méltányos megosztása azon az elképzelésen alapul, hogy a nemzetközi vízfolyások maguk is megosztott természeti erőforrások, melyből következően a hasznosításra jogosult államok érdekeit és szempontjait észszerűen, a méltányosság elvére tekintettel kell meghatározni.⁴¹ Miközben az észszerű és méltányos megosztás követelményének pontos tartalma csak rendkívül nehezen, esetről esetre határozható meg, az teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy ellentétes az elvvel egy nemzetközi folyó oly módon történő hasznosítása, mely az egyik állam hasznosításból történő kizárásával (sőt, adott esetben a folyó egy szakaszának elterelésével magának a nemzetközi folyónak az átmeneti elvesztésével) jár. A bős–nagygyarosi vízlépcsőper sajátossága, hogy a nemzetközi vízfolyások hasznosításából származó konfliktusok jellemzően a folyásirány szerinti felső és alsó államok között merülnek fel, és nem pedig olyan esetekben, amikor a folyó egyébként határfolyónak is minősül, és ezáltal az adott folyószakasz hasznosítására mindkét érintett állam igényt tarthat. A bős-i erőműrendszer C variánsnak megfelelő üzembe helyezésével okozott jogsértést pedig nemzetközi jogi értelemben különösen súlyossá teszi az a tény, hogy a Duna jelen esetben ráadásul határfolyónak is minősül. Mintegy másfél évtizeddel a bős–nagygyarosi ügyben született ítélet meghozatalát követően, az Uruguay folyón épített papírmalmok ügyében (mely folyó, a Dunához hasonlóan, ugyancsak határfolyónak is minősült) a hágai Nemzetközi Bíróság kifejezetten is elismerte a határfolyó mint közös érdek és környezeti forrás méltányos és észszerű használatának kötelezettségét,⁴² megerősítve a bős–nagygyarosi ügy ítéletében a (határ)folyókkal kapcsolatos elvek nemzetközi jogi jelentőségét.

VI. Végrehajtható-e a hágai Nemzetközi Bíróság ítélete?

Ahogy az általánosan ismert, a Magyarország és Szlovákia évtizedeken keresztül tárgyalt a hágai ítélet végrehajtásáról, amelynek folyamatáról a jelen cikk szerzőjének

³⁹ *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment of 31 March 2014, I.C.J. Reports 2014, 52.

⁴⁰ Lásd az ítélet 78. pontját.

⁴¹ BOYLE: *The Gabčíkovo-Nagygyarosi Case: New Law in Old Bottles*. 19. o.

⁴² *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010, I.C.J. Reports 2010, 82–84.

is bőséges személyes tapasztalata volt. A tárgyalások sikertelensége kapcsán fel kell tennünk a kérdést, hogy vajon a felek magatartására, avagy a hágai Nemzetközi Bíróság döntésében rendelkezésre álló, a bős–nagymarosi jogvita tárgyában megfogalmazott iránymutatás ellentmondásossága nehezítette-e meg a tárgyalásokat. Álláspontom szerint a Bíróság döntése lehetővé tette a felek számára, hogy nem manifeszt módon nyilvánvalóan rosszhiszemű módon egymással diametrikusan ellentétes álláspontot foglalhassanak el abban a tekintetben, hogy a feleket milyen jogi kötelezettségek terhelik az ítélet végrehajtása során. Meglepő módon a felek jogértelmezésében megjelenő diametrikus ellentét végső soron a döntés egyetlen, a „when” szó két ellentétes értelmére vezethető vissza. A Merriam–Webster szótár értelmezését alapul véve a „when”, mint „amikor” egyaránt értelmezhető úgy, hogy „feltéve, ha”, de úgy is, hogy „hiszen”. Így például egyaránt a „when” szóval fejezhetjük ki, hogy a versenyzőt kizárják, *amikor* megszegi a szabályt, miként azt is, hogy miért használnánk vizet, *amikor* bele is fulladhatunk?⁴³ Ami a „when” szóval kapcsolatos jogértelmezési problémát illeti, ez különösen a bős–nagymarosi ítélet 136. pontjában jelenik meg. Az ítélet magyar fordítása szerint „A valóságtól teljesen elrugaszkodott igazságszolgáltatás lenne, ha a bíróság elrendelné ezeknek a kötelezettségeknek a teljes helyreállítását és a dunacsúni létesítmények lebontását, amikor a szerződés céljai megfelelően szolgálhatóak a meglévő építményekkel.” Az ítélet angol nyelvű szövegváltozata egészen pontosan így fogalmaz: „It would be an administration of the law altogether out of touch with reality if the Court were to order those obligations to be fully reinstated and the works at Cunovo to be demolished *when* the objectives of the Treaty can be adequately served by the existing structures.”⁴⁴ Az előbbi mondatnak különleges súlyt biztosít az, hogy az ítélet 137. pontjában a Bíróság úgy fogalmazott, hogy „Hogy tényleg ez-e a helyzet, azt először és elsősorban a feleknek kell eldönteni”.

A magyar álláspont szerint az ítélet 136. pontját úgy kell értelmezni, hogy az 1977-es szerződésből fakadó teljesítési kötelezettségeket meghaladták az események, *hiszen* a szerződés céljai a meglévő létesítményekkel is megfelelően elérhetőek. Magyarország a szlovák fél által 1998-ban kért kiegészítő ítélet kapcsán a Bíróság elé terjesztett „Megjegyzések a szlovák fél által előterjesztett *aide memoire*-ra” elnevezésű dokumentumban is aláhúzta, hogy „a meglévő teljesítmények hasznosításának módjáról a felek határoznak, a felépült létesítményekből azonban semmit sem kell lebontani, a fel nem épült létesítményeket pedig nem kell felépíteni”.

A szlovák álláspont szerint ugyanakkor az ítélet 136. pontja szerint az idő meghaladta az 1977-es szerződésből fakadó teljesítési kötelezettségeket, *amennyiben* a szerződés céljai megfelelő létesítményekkel kielégítően elérhetőek. A szlovák álláspont szerint „ha a szerződés céljai az 1992-ig megépült létesítményekkel elérhetőek, akkor

⁴³ Lásd <https://www.merriam-webster.com/dictionary/when> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁴ Az angol nyelvű ítéletet lásd <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf> (letöltve: 2021.03.31.). Az idézetben látható kiemelés a szerzőtől származik.

azokat a létesítményeket használni kell, nem pedig lebontani azokat és helyettük újakat építeni”.⁴⁵ A szlovák fél szerint tehát az 1977-es szerződéstől eltérő módon felépített és jogellenesen működtetett vízlépcsőrendszer létezését az ítélet ezzel lényegében legalizálta, hiszen azok az eredeti tervek szerinti célokat a szlovák fél álláspontja szerint maradéktalanul kielégítik. Mindez ugyanakkor azonban Szlovákia álláspontja szerint nem vonatkozik Nagymarosra: „ez azonban nem jelenti azt, hogy a projekt nagymarosi részét, vagy az azt helyettesítő bármilyen projektet nem kellene megvalósítani az 1977-es szerződés céljainak megfelelően”.⁴⁶ Azaz Szlovákia megítélése szerint a nagymarosi vízlépcsőnél megvalósított energiatermeléstől csak akkor lehetne eltekinteni, ha azt más, az energiatermelésre hasonlóan alkalmas létesítménnyel váltanák fel a felek. Mindez tehát azt jelenti, hogy a szlovák tárgyalási álláspont szerint az 1977-es szerződésben felvázolt létesítményrendszerből bármit ki lehet húzni, és mással lehet helyettesíteni, ha az új létesítmény az 1977-es szerződésben előírt célok azonos szintű megvalósítására alkalmas.

Ezen két, egymástól radikálisan eltérő jogértelmezés jól illusztrálja az ítélet végrehajtásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati nehézségeket.

VII. Az ítélet utóélete – egy soha véget nem érő történet (?)

A hágai Nemzetközi Bíróság ítélete abból a koncepcióból indult ki, hogy a felek fogadják el a kialakult helyzetet: Szlovákiának nem kell lebontania a szlovák területen megépült létesítményeket, ugyanakkor Magyarország sem köteles arra, hogy magyar területen bármilyen létesítményt építsen. A feleknek azonban a környezet- és természetvédelem prioritását elfogadva meg kell egyeznie a Duna jövőbeni hasznosításának módjáról, ideértve különösen az energiatermelés, a hajózás és az árvízvédelem

⁴⁵ Lásd a Szlovák Köztársaság komplex álláspontja, 12. o. Az ítélet értelmezésével kapcsolatos magyar álláspontot az ún. *Hungarian Position Paper* testesítette meg, melyet Magyarország 1999 elején adott át Szlovákiának, míg a szlovák fél álláspontját részletesen a 2004-ben átadott „Szlovák Köztársaság komplex álláspontja” elnevezésű dokumentum foglalta össze. Az ítélet meghozatalát követő első években mind a magyar, mind pedig a szlovák fél külön honlapot működtetett, melyen a tárgyalásokkal kapcsolatos legfontosabb dokumentumok a nyilvánosság számára is elérhetőek voltak. A magyar kormány a www.bosnagymaros.hu, a szlovák kormány pedig a www.gabcikovo.gov.sk oldalt működtette, melyen a magyar álláspontot megjelenítő legfontosabb dokumentumok a nyilvánosság számára is hozzáférhetőek voltak. Amíg a szlovák oldal jelenleg is elérhető (igaz, már évek óta egyáltalán nem került frissítésre), addig a magyar oldal sajnálatos módon már évek óta nem üzemel, ekként jelen tanulmány keretei között kizárólag azon megállapítások ismertetésére szorítkozok, amelyek még a magyar honlap működésének időszakában, az ott nyilvánossá tett dokumentumok alapulvételével jelentek meg. Lásd például Szabó Marcel: *The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo–Nagymaros Dispute. Iustum Aequum Salutare*, (2009) 1., 15–25. o., a lábjegyzetekben hivatkozott dokumentumokat.

⁴⁶ Lásd a Szlovák Köztársaság komplex álláspontja, 19. o.

kérdéseit. Ezen tárgyalások azonban más sokkal inkább a politikai, mintsem a jogi kérdésekről szóltak és szólnak.

Az ítéletből az következik, hogy a feleknek az ítéletet követően folytatandó, jóhiszemű tárgyalások során az alábbi megváltozott jogi helyzetet kell figyelembe venniük: (i) az 1977-es szerződés hatályban van, és uralja a felek közötti viszonyt; (ii) az 1977-es szerződést tágan kell értelmezni; (iii) a felek egy olyan megállapodás létrehozására kötelesek, amely figyelembe veszi a nemzetközi környezetvédelmi normákat és a nemzetközi vízfolyások alapelveit is.⁴⁷ Arra vonatkozóan, hogy miért járt el így a hágai Nemzetközi Bíróság, több magyarázat is lehetséges. Malgosia Fitzmaurice ugyanakkor úgy vélte, hogy a hágai Nemzetközi Bíróságnak az ítélete meghozatala során azzal a sajátos helyzettel kellett szembesülnie, hogy a szerződés megkötéséhez képest jelentős körülményváltozások történtek ugyan, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni, ám azok súlya ahhoz nem elegendő, hogy a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény szerinti megszűnési okot idézzenek elő: a szerződés tehát nem szűnt meg, de szükséges annak a megváltozott ténybeli helyzethez igazodó átalakítása.⁴⁸

Nagy Boldizsár értékelése szerint a bős–nagygyarosi ítélet meghozatalakor a Horn-kormány az ítéletet vereségként próbálta beállítani⁴⁹ (ami, ahogyan azt láthattuk is, közel sem fedi a valóságot, hiszen mindkét peres fél nyertesnek érezhette magát egyes kérdések tekintetében, és egyik peres fél sem tekinthető az eljárás egésze szempontjából nyertesnek). Az ítélet meghozatalát követően zajlott tárgyalások eredményeként Magyarország Pilismarótnál vagy Nagymarosnál vízlépcsőt létesített volna (annak ellenére, hogy ilyen kötelezettség az ítéletből nem fakadt), a megállapodás tervezete azonban az 1998. évi országgyűlési választásokat megelőzően nyilvánosságra került,⁵⁰ és a nemzetközi szerződést a felek végül nem kötötték meg.⁵¹ A megállapodás megghiúsulása miatt Szlovákia 1998. szeptember 3-án kiegészítő ítélet meghozatala iránt nyújtott be kérelmet a hágai Nemzetközi Bírósághoz.⁵² A Bíróság az ezt követő mintegy két évtizedben semmilyen lépést nem tett az ügy eldöntése érdekében, mígnem 2017. június 30-án a szlovák képviselő kérte az új

⁴⁷ SZABÓ Marcel: A hágai Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítéletének a végrehajtása – jogelméleti fejtegetések és a gyakorlat összevetése. In SZABÓ Marcel (szerk.): *Ünnepi kötet Gál Gyula tiszteletére*. Budapest, 2011. 133–136. o.

⁴⁸ Lásd például: FITZMAURICE, Malgosia: Case Analysis: The Gabčíkovo-Nagymaros Case: The Law of Treaties. *Leiden Journal of International Law*, (1998) 2., 321–344. o.

⁴⁹ NAGY Boldizsár – GYÓRFFY Katalin: Iránytű nélkül. Merre tart a magyar kormány a szlovákokkal folytatott tárgyalásokon s hogyan tájékozódhat az olvasó? *Beszélő*, (1998) 5., 28–30. o.

⁵⁰ A tervezett megállapodás szövege a *Népszava* 1998. március 11-i számában jelent meg.

⁵¹ Az ugyancsak 1998. március 11-én megjelent 1028/1998. (III. 11.) Korm. határozat 2. pontja mindezt úgy fogalmazta meg, hogy a Kormány „felkéri az érintett minisztereket és az e feladattal megbízott politikai államtitkárt, hogy a hatályos jogszabályi előírások figyelembevételével az optimális megoldás kialakítása érdekében további műszaki, gazdaságossági, környezetvédelmi, költségmegtérülési és más hatásvizsgálatok elvégzéséről gondoskodjanak, és azok eredményének ismeretében tegyenek javaslatot a szükséges döntésekre”.

⁵² Lásd <https://www.icj-clj.org/en/case/92> (letöltve: 2021.03.31.).

eljárás megszakítását és törlését az ügylajstromból, melyet a magyar kormányképviselő 2017. július 12-én kelt levelében nem ellenzett. Ezt követően a hágai Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy a felek kérésének megfelelően nem folytatja az eljárást,⁵³ ám az továbbra is a folyamatban lévő ügyek között szerepel a Nemzetközi Bíróság honlapján.⁵⁴

A felek között a tárgyalások az elmúlt mintegy két évtizedben váltakozó intenzitással zajlottak.⁵⁵ Ezen tárgyalások jogi alapja az 1993. évi Különmegállapodás 5. cikk 2. pontja, mely szerint „A Felek azt követően, hogy a Bíróság ítéletét megkapták, azonnal tárgyalásokat kezdenek az ítélet végrehajtásának módozatairól”. A Duna elterelésével kapcsolatos jogvita ugyanakkor 2004. május 1. óta (Magyarország és Szlovákia Európai Unióhoz történő csatlakozását követően) legalább részben az uniós jog hatálya alá is tartozik.⁵⁶ A tárgyalási kényszer ugyanakkor sokkal inkább Magyarország, mint Szlovákia részéről érzékelhető, több okból is. Egyrészt, Szlovákia jelenleg is üzemelteti a C variánsnak megfelelően működő bösi vízierőművet a saját területén, a Duna vízének hasznosításával. Másrészt, az 1995. április 19-én eredetileg a bős–nagygyarosi ügyben születő ítélet meghozataláig tartó időszakra vonatkozóan, ideiglenes jelleggel megkötött megállapodás⁵⁷ hatálya meghosszabbításra került „a hágai Nemzetközi Bíróság által hozott ítélet végrehajtásának módozatairól szóló kétoldalú megállapodás megkötéséig”.⁵⁸ Ez az „ideiglenes megállapodás” ugyan kedvezőbb helyzetet teremtett a lehetséges legrosszabb forgatókönyvhöz képest, ám korántsem biztosítja azt, hogy Magyarország és Szlovákia azonos mértékben használja és hasznosítsa a Dunát, ahogyan az a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletéből következne.⁵⁹ Ez pedig már egy további, a környezetvédelem körén túlmutató, gazdasági jellegű kérdést is felvet: ha Szlovákia jogellenesen hasznosítja a Duna Magyarországot megillető vízhozamát, akkor ezen jogellenes hasznosítás gazdasági eredménye legalább részben Magyarországot illetné meg – közvetlenül is összekapcsolva ezzel a jelen generációk (anyagi) érdekeit a jövő generációk (természeti) érdekeivel.

⁵³ Lásd <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/92/092-20170721-PRE-01-00-EN.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁴ <https://www.icj-cij.org/en/pending-cases> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵⁵ Ezen időszak áttekintését lásd Nagy: Az elmaradt rendszerváltás: Bős-Nagygyarosi harminc éve. 102–114. o.

⁵⁶ A határokat átlépő vízfolyások és a nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló 1992. évi Helsinkii Egyezmény uniós jogi normának is tekinthető (az Európai Unió ugyanis a 95/308/EK határozattal csatlakozott az Egyezményhez), továbbá a Víz Keretirányelv (2000/60/EK irányelv) is irányadó a bösi létesítményrendszer minden olyan elemére, amely a Duna állapotromlására vezethet. E körben azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a Magyarország és Szlovákia közötti jogvita az Európai Közösség aktív szerepvállalásának köszönhetően került a hágai Nemzetközi Bíróság elé.

⁵⁷ A megállapodás szövege elérhető: <http://www.bos-nagygyarosi.hu/jog/szerzodes/pageszerzodes.htm> (letöltve: 2021.03.31.). A megállapodás tudomásom szerint a magyar jogban nem került kihirdetésre.

⁵⁸ Lásd a 2412/1997. (XII. 17.) Korm. határozat 1. pontját.

⁵⁹ Jelenleg Szlovákia a Duna vízhozamának hozzávetőlegesen 84–85 százalékával rendelkezik.

VIII. Következtetések helyett

A hágai Nemzetközi Bíróság ítéletét követő tárgyalások sikertelensége több okra is visszavezethető. Egyfelől, maga a bős–nagymarosi ítélet sem jelölt ki olyan sarokköveket, amelyek alapulvételével a peres felek megegyezhettek volna, ekként a tárgyalások végeredménye teljes mértékben a felek akarától függ(ött), azaz az ítélet önmagában semmiképpen sem (volt) végrehajtható. A felek álláspontja ugyanakkor a tárgyalások folyamán jelentős mértékben eltért: amíg Magyarország célja a környezeti értékek védelmére hivatkozással a szerződés egyes elemeinek elhagyása (vagy legalábbis jelentős módosítása) volt, addig Szlovákia minden lépését az eredeti szerződés szövegéhez és célkitűzéseire igazította. Másfelől sajnos az is igaz, hogy a ténybeli sajátosságokból következően a feleket nem egyformán terhelte a tárgyalás és kompromisszumos megegyezés valódi kényszere, ami egyben azt is jelentette, hogy a „birtokon belül” lévő Szlovákia a felek látszólagos egyenlősége ellenére valójában Magyarországnál lényegesen kedvezőbb pozícióban volt és van jelenleg is. Harmadsorban, amíg a rendszerváltás időszakára a beruházás Magyarország az irracionális, környezetkárosító szocialista nagyberuházás mintaképévé vált (köszönhetően annak is, hogy Magyarország jelentős lemaradásban volt az építkezés terén nem csupán az 1977. évi államközi szerződés célkitűzéseire képest, hanem Csehszlovákiához képest is), addig (Cseh)szlovákiában számos okból lényegesen nagyobb támogatottsága volt a projektnek. Ilyen okok között nevesíthető a csehszlovák zöldmozgalmak gyengesége, vagy éppen a bősi vízierőmű-rendszer megvalósításának előrehaladottsága a rendszerváltás időszakára.⁶⁰ Ráadásul, a politika természetéből következő módon a közvetlen tárgyalásokon adott bármely engedmény könnyen szavazatokban is mérhető veszteséget eredményezhet mindkét kormány számára az országgyűlési választásokon. Nagy Boldizsár megfogalmazása szerint ez azt jelenti, hogy a felek tárgyalásaikat zéró összegű játszmaként élték meg, saját veszteségüknek tekintve a másik tárgyaló fél bármilyen nyereségét.⁶¹ Ilyen bizonytalan jogi kiindulópont, teljesen eltérő tárgyalási érdekek és a megegyezésre vonatkozó kényszerítő határidő hiánya mellett éppen ezért a tárgyalások elhúzódása egyáltalán nem mondható (sajnos) meglepőnek.

Az ítéletet követő tárgyalások sikertelenségétől függetlenül azonban az ítélet mégis rendkívüli jelentőséggel bír a nemzetközi jog tudományában, köszönhetően mindenekelőtt annak a magyar megközelítésnek, amely a világon is az első között hívta fel a nemzetközi környezetvédelmi jog szabályrendszerét a nemzetközi szerződések joga korábban abszolút dominanciát élvező rendszerével szemben. Az

⁶⁰ BARANYAI Gábor – BARTUS Gábor: Anatomy of a deadlock: a systemic analysis of why the Gabčíkovo-Nagymaros dam dispute is still unresolved. *Water Policy*, (2016) 1., 46. o.

⁶¹ NAGY: Az elmaradt rendszerváltás: Bős-Nagymaros harminc éve. 112. o.

ítélet megszületése óta eltelt évtizedekben könyvek, szakcikkék tucatjai elemezték a bős–nagymarosi ítélet egyes megállapításait,⁶² ami önmagában is igazolja annak kiemelkedő helyét a nemzetközi jog fejlődéstörténetének polcán.

⁶² Csak a példa kedvéért az egyik legújabb FORLATI, Serena – MBENGUE, Makane Moïse – MCGARRY, Brian (eds): *The Gabčíkovo-Nagymaros judgment and its contribution to the development of international law*. Leiden–Boston, 2020.

SZALAI, Anikó*

Iraq and the Effect of Armed Conflicts on Its Treaties¹

When starting my doctoral studies in international law at the University of Szeged sixteen years ago, I already knew who Professor László Valki was, since he could frequently be seen on television, commenting on the current issues of international affairs. As this time period falls to the subsequent years of the 2003 invasion of Iraq, the topic most memorable to me relates to his comments on that. Around 2006 I also heard him speak at a conference, again about Iraq. For a young researcher, who was right at the beginning of her career, this speech was a great experience, realising how much international law is intertwined with international affairs and politics. Even though I have never been his student or close colleague, I can frankly state that I have learnt a lot from his conference speeches, works and direct, nice and gentlemanly attitude toward young colleagues. Dear Professor Valki, dear Laci, I wish you happy birthday and fruitful years in good health!

I. The past 40 years of Iraq

Iraq has been experiencing armed conflicts since 1980: the Iran–Iraq War in 1980–1988, the Gulf War in 1990–1991 (followed by 13 years of embargo and international sanctions) and the 2003 Iraq War with its effects spreading until today.

Due to the Iran–Iraq War, every level of the Iraqi society suffered devastating wounds, extreme labour shortage has occurred due to most of the male civilians being enlisted to serve in the army and the diversion of all public funds to the military had deepened the economic crises of the population. This situation further worsened with the attack of Kuwait by Iraq and the following US-led military campaign, coupled with the international sanctions. Most of the infrastructure had been destroyed and

* SZALAI, Anikó (PhD, habil) associate professor, director, International and Regional Studies Institute, Faculty of Law, University of Szeged.

¹ This research was supported by the project nr. EFOP-3.6.2-16-2017-00007, titled *Aspects on the development of intelligent, sustainable and inclusive society: social, technological, innovation networks in employment and digital economy*. The project has been supported by the European Union, co-financed by the European Social Fund and the budget of Hungary.

the standard living conditions of civilians significantly deteriorated. Basic needs could not be fulfilled, malnutrition became widespread. The 2003 conflict led to further misplacement, massive migration abroad and human distress.²

On 19 March 2003 the US and UK-led coalition started air strikes against Iraq, which marks the start of an international armed conflict between the coalition States and Iraq.³ The invasion on the ground had started almost parallel to the air strikes and lasted until 1 May 2003, when the end of major combat operations had been declared by President George W. Bush. Besides the US and UK, Poland and Australia participated at this early stage of the conflict. The period of military occupation had started in which 36 other countries had been involved.⁴

The Coalition Provisional Authority was a transitional government of Iraq established on 16 May 2003, and worked until 28 June 2004.

Most of the coalition forces had been withdrawn by 2008, US military forces remained in Iraq until 2011, but US special operations forces have since been supporting Iraqi and Kurdish armed forces. In the following years instability continued to prevail in the country, with major attacks carried out by the Islamic State. In 2014, after taking Mosul at the cost of a long and bloody battle, the UN Security Council declared the Islamic State as „a global and unprecedented threat to international peace and security”.⁵ 2015 can be considered the peak period of the Islamic State. During this period, the Kurds were able to achieve tangible results against them, but this has also contributed to the lack of unity in Iraq, fuelled Kurdish wish for independence (in 2017 in a regional referendum organized by Kurdistan Regional Government, 92 per cent of Iraqi Kurds voted for independence. Iraq's central government responded by using military force to reassert control over Kurdish-controlled territories, including the oil-rich city of Kirkuk).⁶

The number of violent deaths is still very high, peaking in more than 20 thousand in 2014. Since then, especially since 2018 it has been decreasing, being around one thousand in 2020.⁷ The last 17 years have been characterized by communal violence, terrorism, weapons proliferation, crime, political instability, social breakdown, riots

² AL SAMARAIE, Nasir Ahmed: Humanitarian implications of the wars in Iraq. *International Review of the Red Cross*, 89. (2007) 868. 929–942.

³ On the legality of the attack see e.g.: VALKI, László: Invasion of Iraq: An Illegal War. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, (2004) 61–75.; ANDOR László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Irak – háborúra ítélve*. Budapest, 2004.

⁴ E.g. Spain, Poland, Australia, Romania, Hungary, Netherlands, Norway, Japan, Italy, Ukraine, the Czech Republic, Georgia. Source: Multi-National Force – Iraq, https://en.wikipedia.org/wiki/Multi-National_Force_%E2%80%93_Iraq (last accessed: 31.03.2021.).

⁵ OOSTERVELD, Willem Theo – BLOEM, Willem: *The Rise and Fall of ISIS: From Evitability to Inevitability*. The Hague, 2017.

⁶ HAMASAEED, Sarhang – NADA, Garrett: Iraq Timeline: Since the 2003 War. *United States Institute of Peace*, 29 May 2020., <https://www.usip.org/iraq-timeline-2003-war> (last accessed: 31.03.2021.).

⁷ Statista: Number of documented civilian deaths in the Iraq war from 2003 to January 2021. <https://www-statista.com/statistics/269729/documented-civilian-deaths-in-iraq-war-since-2003/> (last accessed: 31.03.2021.).

and disorder. The Iraqi government remains incapable of providing protection to the population against internal and external threats.

Iraq is the scene of regional and global power competition, the country continues to struggle balance between the United States and Iran. Iranian-allied armed groups remain strong, challenging the Iraqi government and undermining the fragile state.⁸

Periods of international armed conflict, internal armed conflict, terrorist attacks, occupation and dictatorship alternated. One would assume that such times result in the visible termination, suspension or breach of those treaties which usually govern peaceful times: agreements of cooperation, trade, diplomatic relations, traffic and other relations. However, this is not the present case. Clear information can hardly be found anywhere on the fate of Iraq's treaties. In the following sections I summarize the theoretical background on the effect of armed conflicts on treaties and then try to draw some conclusions with respect to Iraq.

II. Factors for the assessment of the effect of an armed conflict on treaties

At the commencement of and during an armed conflict the concerned states are recurrently confronted with the question what rights and obligations they have based on the international norms created prior to the armed conflict. The assessment, evaluation and interpretation of this is the task of the state, who receives only few guidelines from other international subjects, nevertheless it is responsible for its decision. In order to be able to define what legal obligations states have during an armed conflict, they have to take into account several different elements. Previously this assessment was purely based on political grounds, however nowadays we can find the applicable law in the system of international law. The state shall apply the rules of interpretation of treaties during the assessment of the legal situation, as well as consider other factors such as the number of parties in the treaty, also whether the treaty is compatible with the state of armed conflict, and whether the provisions of the treaty are separable or not.

Articles 4–7 and 11 of the 2011 Draft Articles of the International Law Commission contain these regulations. It is Article 6 which provides for the factors, considering them both from the aspect of the armed conflict and the treaty. Point *b*) of Article 6 summarizes the characteristics of an armed conflict. In accordance with point *a*) of Article 6, the nature of the treaty, especially its object, purpose, content and the number of parties, shall be taken into account. However, this is not an exhaustive list, there

⁸ ABOUAOUN, Elie – HAMASAEED, Sarhang: A Year After Soleimani Strike, Iraq Bears the Brunt of US-Iran Tensions. *United States Institute of Peace*, 2021.01.06., <https://www.usip.org/publications/2021/01/year-after-soleimani-strike-iraq-bears-brunt-us-iran-tensions> (last accessed: 31.03.2021.).

may be other factors which may be relevant, such as compatibility. According to the commentary of the International Law Commission belonging to Article 6 of the 2011 Draft “not all factors are equally relevant in all cases – some may be more relevant than others, depending on the treaty or the conflict”.⁹

1. Rules on the interpretation of treaties

The interpretation of a treaty is necessary in order to uncover the intent of the parties for the event of an international armed conflict. The interpretation of a treaty is a legal operation – in the phrasing of György Haraszti, which is aimed at revealing the content of the treaty in relation to its concrete application, through the intent of the parties at the time of the conclusion of the treaty, based on the text of the treaty and other relevant materials.¹⁰ Articles 31–33 of the 1969 Vienna Convention contain the rules of interpretation of treaties, out which Articles 31–32 are of interest with respect to our topic. These norms relating to the interpretation of treaties are always valid, even if an armed conflict erupted. Furthermore, they are clearly present in customary international law as well.¹¹

First and foremost treaties shall be interpreted with good faith, in accordance with all stated in relation to the principle of *pacta sunt servanda*.

The text of the treaty shall be interpreted with respect to the everyday, common meaning of the words, also taking into account the context.¹² For the purposes of interpretation the preamble and the annexes of a treaty shall also be considered as part of the treaty. Most of the treaties do not regulate their own fate for the event of an armed conflict, thus usually the grammatical interpretation does not lead to result.

The object and purpose of the treaty might help,¹³ the classification theory, as well as the list contained in the 3rd part of this chapter are both grounded upon that. The object of *jus in bello* is the armed conflict, while its purpose is to establish norms for the event of an armed conflict. The majority of these agreements already lead to a clear result through the grammatical interpretation, nevertheless for example in

⁹ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties. *Yearbook of the International Law Commission*, 2. (2011) Part Two. Commentary to Art. 6. para. 2.

¹⁰ HARASZTI György: *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Budapest, 1965. 26–27.

¹¹ The International Court of Justice stated this in several of its judgments, see e.g.: *Territorial Dispute*, ICJ, 1994. para. 41.; *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, ICJ, 1994. para. 33.; *Oil Platforms*, ICJ, 1996. para. 23.; *Kasikili/Sedudu Island*, ICJ, 1999. para. 18, 48.; *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, ICJ, 1996. para. 19.

¹² E.g.: *Temple of Preah Vihear*, ICJ, 1961. 32.; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute*, ICJ, 1992. para. 380. About the legal dogmatic problems of interpretation see: BLUTMAN László: *Bírói jogalkalmazás és szövegű értelmezés. Jogesetek Magyarázata*, (2010) 4., 94–104.

¹³ About interpretation with respect to the object and purpose of the treaty see: *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, ICJ, 1951. 23–24.; *LaGrand*, ICJ, 2001. para. 99–109.

some cases of the treaties prohibiting certain weapons it is also necessary to consider the object and the purpose of the treaty.

Other means assisting interpretation, outside of the treaty, can be:

- a) such agreements, documents, which were prepared by one, more or all of the parties in relation to the interpretation of the treaty;¹⁴
- b) the *travaux préparatoires* of the treaty;
- c) the circumstances of the conclusion of the treaty;
- d) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation.

In the practice of the Permanent Court of International Justice the most highlighted role was granted to the intent of the parties at the time of the conclusion of the treaty, and the subsequent behaviour of the parties was less important.¹⁵ Compared to that the International Court of Justice is more dynamic in its adjudication, the subsequent practice of the parties is also taken into account.¹⁶

Application of the different instruments of interpretation is a complex operation, it outlines the true meaning of the treaty only when all considered together, and not each separately.¹⁷ When interpreting a treaty the starting point shall be the presumption that the parties expressed their intent in the text of the treaty, however this does not entail that other instruments or means of interpretation may not be used in order to reveal the real intent of the parties.¹⁸ Interpretation is not a mechanic procedure, which can be fully rationalized, nevertheless it shall also not be considered a primarily political action.¹⁹

During the interpretation of a treaty we try to discover the intent of the parties, but it is not sure that all the above-mentioned instruments together provide enough assistance for us to reveal what the intent of the parties was for the event of an armed conflict.²⁰ With respect to treaties concluded before 1945 the intent of the parties at the

¹⁴ *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan*, ICJ, 2002. para. 37.; *Kasikili/Sedudu Island*, ICJ, 1999. para. 48.; *Land, Island and Maritime Frontier Dispute*, ICJ, 1992. para. 380.; but e.g. about the role of soft law as a means of interpretation see: BLUTMAN László: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam botrováját. *Közjogi Szemle*, (2008) 1., 28–37.

¹⁵ See e.g.: *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, PCIJ, 1928. 17–18.; *Interpretation of Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne*, PCIJ, 1925. 24.

¹⁶ See for example the interpretation of the expression “poison or poisoned weapons” in the advisory opinion on nuclear weapons: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ, 1996. para. 55.; *Dispute regarding Navigational and Related Rights*, ICJ, 2009. para. 64–68.

¹⁷ NOLTE, Georg: *Jurisprudence of the International Court of Justice and arbitral tribunals of ad hoc jurisdiction relating to subsequent agreements and subsequent practice*. Introductory Report for the Study Group on Treaties over Time. 2011., <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/582682/publicationFile/156231/NolteTreatiesOverTime1.pdf> (last accessed: 31.03.2021.) 4.

¹⁸ HARASZTI György: *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Budapest, 1965. 26.

¹⁹ KOSKENNIEMI, Martti: *From Apology to Utopia – The Structure of International Legal Argument*. Cambridge, 2005. 333–345.

²⁰ About interpretation in lack of the common intent of the parties see: LAUTERPACHT, Hersch: Restrictive Interpretation and the Principle of Effectiveness in the Interpretation of Treaties. *British Yearbook of International Law*, 26. (1949) 48–85.

time of the conclusion probably was that all treaties should be suspended during the armed conflict, except those which were expressly established for that event (law of war, humanitarian law, neutrality) or which expressly regulated that matter (besides the previously mentioned some loan agreements, for example). Nevertheless, owing to the time passed since and the changed circumstances it is not at all obvious that the parties would like the same consequence nowadays in relation to the concerned treaties. This topic is addressed by the idea of *inter-temporal law* and the theory of dynamic or evolutive interpretation, which state that during interpretation of a treaty it shall also be considered what changes occurred in the law and circumstances since the conclusion of the treaty and how the intent of the parties altered owing to this.²¹ It is disputed whether this is a new method of interpretation, or just the appropriate use of the already existing means of interpretation.²² It is a fact that, both under customary international law and Article 31 of the 1969 Vienna Convention, when interpreting a treaty the conduct of the parties subsequent to the conclusion of the treaty shall also be taken into account, if it reflects the consent of all the parties. However, this would only lead to a result especially with respect to the effect of armed conflicts on treaties if there had already been an armed conflict between the parties since the conclusion of the treaty. The reason for which is that the normal application of the treaty not necessarily has a meaning for the time of an armed conflict.

In accordance with the above-mentioned, interpretation of the treaties concerned by the armed conflict is inevitable for the evaluation of their fate, but we do not always get a result from it. As a consequence, comes the examination of the number of the parties, the rather politically-motivated assessment whether the application of the treaty is compatible with the armed conflict, as well as the drawing of conclusions from the practice of other states.

2. Number of the parties to the treaty

With respect to the effect of an armed conflict on treaties it is definitely significant how many parties the treaty has. As it can be seen in the introduction and historical parts, as well as through many examples, multilateral treaties remain in effect, and their suspen-

²¹ See in more detail: NOLTE: *Jurisprudence of the International Court of Justice and arbitral tribunals...*; FITZMAURICE, Malgosia: Dynamic (evolutive) interpretation of treaties. *Hague Yearbook of International Law*, 2. (2008) 101–153.; ELIAS, T. O.: The Doctrine of Intertemporal Law. *American Journal of International Law*, 74. (1980) 285–307.

²² The Permanent Court of Arbitration declared in 2005 that the evolutive interpretation of treaties is generally accepted. *Iron Rhine ("Ijzeren Rijn") Railway*, PCA, 2005. para. 81. Contrary to that Judge Guillaume expressed in the case between Costa Rica and Nicaragua about the navigational and related rights on the border river that the evolutive interpretation is not a distinct method of interpretation, it is rather the result of the appropriate application of the already existing instruments of interpretation. *Dispute regarding Navigational and Related Rights*, ICJ, 2009. Separate Opinion of Judge ad hoc Guillaume, para. 9.

sion with respect to the party concerned in the armed conflict can only be imagined in exceptional cases. This statement rings more true the higher the number of the parties is. However, it shall also be added that multilateral treaties often contain rules with such characteristics, that their interpretation leads to their application (typically such agreements codify the basic, *erga omnes*, *jus cogens* norms). Usually the basic norms, having the importance of a principle, are included in multilateral treaties, which principles would still be binding if one of the states suspends the application of the treaty. In multilateral treaties often many such states participate which are not concerned in the armed conflict, thus in their relation suspension of the application of the treaty is not justifiable. The number of the parties in itself shall not serve as a sole basis for decision, but it might open a new perspective when complemented by the methods of interpretation.

3. Separability of the provisions of the treaty

One of the elements of the principle *pacta sunt servanda* is the integrity of the treaties. The expectation belongs here that only such reservation shall be made to a treaty which does not exclude the realization of the basic purpose and object of the treaty. The 1969 Vienna Convention deals with the issue of the separability of treaty provisions in the topic of invalidity, suspension and termination of treaties. In accordance with the general rule expressed in Article 44 the legal consequence of invalidity, suspension or termination occurs with respect to the whole treaty, but in exceptional cases this effect might be partial, if the concerned provision of the treaty can be separated from the rest of the treaty. Parts of the treaty shall be considered as separable from the rest of the treaty if it appears from the treaty or is otherwise established that acceptance of those clauses was not an essential basis of the consent of the other party or parties to be bound by the treaty as a whole, and continued performance of the remainder of the treaty would not be unjust.²³

When examining the effect of an armed conflict on treaties the starting point of the analysis is the principle that it should have the least degrading effect on treaties, and for this reason in such cases insuring the possibility of separation of the treaty provisions is justifiable. Thus if most of the treaty is applicable notwithstanding the armed conflict, it is useful to separate the provisions, and to suspend only those clauses which are truly not applicable – but without which the remainder of the treaty is still applicable. Such can be for example the Statute of the International Criminal Court, the majority of which can be applied in all circumstances (for example its proceeding for a crime within its jurisdiction), but it can also be imagined that some of its clauses (for example the extradition of a suspect or execution of a sanction) cannot be executed

²³ 1969 Vienna Convention, Art. 44 (3).

in the territory of a state concerned in an armed conflict. Similar situation can occur, for example, in the case of human rights conventions or bilateral treaties of friendship.

Article 11 of the 2011 Draft of the International Law Commission contains the rules on the separability of treaty provisions, which are essentially concordant with the relevant clauses of the 1969 Vienna Convention, mentioned previously. In the commentary to Article 44 of the 1969 Vienna Convention the Commission already referred to the fact that the separability of treaty provisions was for a long time considered almost exclusively in connection with two cases: one was the serious breach of a treaty, the other one was the effect of war upon a treaty. Thus the introduction of separability for some of the cases of invalidity, suspension and termination can be considered as a novelty in the 1960s.²⁴ This was the situation notwithstanding that the separability of some provisions of the treaty from its other parts had already appeared in the practice of the Permanent Court of International Justice, right in its first case. The court declared in the *Wimbledon*-case that certain parts of the Versailles Peace Treaty were such which can be interpreted and applied independently from the rest of the clauses.²⁵

The integrity of the treaty shall be respected as the general rule even in the case of an armed conflict, and separability of the provisions is only possible if the conditions of it exist. This possibility is also available even if the treaty itself does not regulate the event of suspension or separability. In order to decide whether a certain clause of the treaty can be “extracted” from the whole, the rules pertaining to treaty interpretation shall be called to our aid. Besides the examination of the text of the treaty special attention shall be given to the documents created during the preparation and drafting of the treaty, namely the *travaux préparatoires*, since they can clarify which clauses served as the most important basis for the parties’ consent to be bound by the treaty.

In the commentary to the 2011 Draft the ILC highlights that it is a condition of separability that the continued performance of the remainder of the treaty should not be unjust for the other parties of the treaty. This means that the execution of the “shortened” agreement, owing to the suspension of some of its provisions, shall not have unjust or inequitable consequences.²⁶ The balance of the rights and obligations in the treaty should not be upset as a result of the separation.

4. Is the performance of the treaty compatible with the armed conflict?

This is the most subjective factor. Here appears the evaluation of the danger for the state, nation or people, the assessment of the level of necessity. The element of necessity also

²⁴ Draft Articles on the Law of Treaties with Commentary. *Yearbook of the International Law Commission*, 2. (1966) Comm. to Art. 41. para. 1.

²⁵ The expression used for that in the judgment is “self-contained”. See S.S. “*Wimbledon*”, PCIJ, 1923. 24.

²⁶ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties. Commentary to Art. 11. para. 3.

appears in the case of supervening impossibility and the fundamental change of circumstances, and with respect to all circumstances precluding wrongfulness (force majeure, necessity, distress, self-defence, countermeasure) but one (consent). Non-performance of the treaty should be necessary for the interest of defence. In other words performance of the treaty would endanger the essential interests of the state, the enemy would gain advantage in case of the execution of the treaty, and the state would suffer disadvantages. This is evident for example in the case of a treaty of commerce or a loan agreement, when the state would have to provide material or financial goods to the enemy.

However, with respect to human rights conventions it is difficult to imagine how the enemy can gain advantage by, for example, the abrogation of the rules of freedom of religion or the prohibition of torture. Although Fitzmaurice stated the following in relation to self-defence, it characterizes the *ultima ratio* / final feature well: "A threat of war or other hostilities, or of the occurrence of events calling for the exercise of legitimate self-defence, will not justify non-performance of a treaty obligation except where the performance would itself directly contribute to such occurrence or to the materialization of the threat."²⁷ To a certain extent the situation means the lack of free choice as well.

The analysis of the question also belongs here, whether a close cooperation is necessary between the states for the execution, performance of the treaty. It cannot be expected from the states warring with each other to cooperate in the execution of such tasks, as for example the control of the frontier traffic, providing postal services, public transportation, commerce of goods between the states, the evasion of double taxation or mutual assistance in criminal matters. Nevertheless, there are abundant number of agreements, the performance of which do not require such a close and continuous cooperation. Treaties of that kind are the human rights conventions, some of the environmental norms, the multilateral law-making treaties, treaties establishing international organizations, but also some of the treaties guaranteeing private rights.

The state involved in the armed conflict should also assess whether the whole of the treaty is incompatible with the situation, or only the performance of some of its clauses.

III. Legal solutions, applicable law

An armed conflict might invoke the application of numerous legal solutions, institutions:

²⁷ FITZMAURICE, Gerald: Fourth report on the law of treaties. *Yearbook of the International Law Commission*, 2. (1959) UN Doc. No. A/CN.4/120. 45.

The applicable law is evident in the case of non-international armed conflict, as well as in the event of aggression. However, the applicable law is not well-known in the case of international armed conflict, when the Security Council renders no decision or it is not a situation of aggression. With the establishment of the United Nations and the modern system of international law the relationship between armed conflicts and the law of treaties is not an exclusive question of treaty termination. It concerns the principles of international law, the *jus ad bellum*, the rules of the responsibility of states for internationally wrongful acts and the law of treaties.

The profile of those treaties and treaty provisions can be drawn up the application of which is highly probable. These treaties are the ones, during the interpretation of which there is a significant possibility that the scope of the treaty will not be suspended by the parties, or only in extremely justified cases. The 2011 Draft of the International Law Commission includes an illustrative, non-exhaustive list, as an annex, about those treaties the application of which is not or only partially (in a minimum way) influenced by an armed conflict. The final Draft, accepted by the UN General Assembly, contains 12 pieces on the list, but the content of the list had been changed several times during the negotiations.²⁸ Thus hereinafter all those treaties or types of norms are mentioned which might be further applied even in the case of an international armed conflict. It is not the type or object of the treaty that is guiding, but the content of the norms incorporated in the treaties. Nevertheless, for the interest of simplification the grouping here is based upon the object of the treaty, similarly as in the Draft of the International Law Commission. Often the elements of the list overlap each other or only the approach is from a different angle. For example, there are cases when the object of the treaty is determining, while in other cases the agreement stays in effect in spite of the armed conflict, because it has *jus cogens* character, or it is the expressed will of the parties.

The International Law Commission underlines in its commentary to the 2011 Draft that the list is non-exhaustive, it is based upon “rebuttable presumptions”, its compilation is based upon the practice of the states.²⁹ At the same time it is worth mentioning that the information provided by the states is very scarce, and during the collection of state practice the American and British cases were more influential, than for example the practice of Asian states. This is also thanks to the availability of literature: while the English-speaking (especially American and British) authors dealt with the issue in numerous articles, studies and books, there was no similar literature available from China or India. (However we should also not forget, that in the international armed conflicts of the past decades the United States of America had been the one most involved in, more than any other member of the Security Council.)

²⁸ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties. Part Two.

²⁹ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, 2. (2011) Part Two. Commentary to Annex. para. 2–4.

The list of treaties which have a high probability of partly or fully remaining in effect in the event of an armed conflict:

1. Treaties expressly containing a clause for the event of an armed conflict;
2. *Jus in bello*;
3. Multilateral law-making treaties and treaties establishing a permanent regime or status or permanent rights;
4. Treaties constituting international organizations;
5. Norms pertaining to international criminal justice;
6. Treaties guaranteeing human rights;
7. *Jus cogens*;
8. Norms relating to the international protection of the environment;
9. Norms relating to international watercourses, related installations and facilities;
10. Norms of diplomatic and consular relations;
11. Treaties of friendship and commerce;
12. Treaties on the peaceful settlement of disputes;
13. Treaties concerning private rights.

These are such treaties and international norms, which have a high probability of remaining in effect even in the time of war. Some of them are in effect in spite of all circumstances, while the fate of some others specifically depends upon the circumstances of the case, and the practice with respect to them is not unambiguous. Nevertheless, the analyses prove that it is not only humanitarian law that is applicable during an armed conflict, in some of the topics, it represents *lex specialis*, the specific law, which precedes *lex generalis*, the general law. But this does not mean that the general rule loses its effect, only that it is not applicable in the concerned situation. Moreover, we could see such cases, where the general law has an important role in the interpretation of the special law, and thus both of them are applied at the same time.³⁰

The International Law Commission stated in the commentary to the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts that: "For the *lex specialis* principle to apply it is not enough that the same subject matter is dealt with by two provisions; there must be some actual inconsistency between them, or else a discernible intention that one provision is to exclude the other."³¹ This unambiguously reinforces the necessity that not only the laws of war and humanitarian law should be applicable and be applied during an armed conflict, but other provisions as well. Furthermore, *jus cogens* evidently precedes the general non *cogens* norms. Thus, establishment of the applicable law is a task of interpretation.

³⁰ About the theoretical issues and the relationship of *lex specialis* to *lex generalis* see: KOSKENNIEMI, Martti: *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*. Report of the Study Group of the International Law Commission, 2006, A/CN.4/L.682. 30–115.

³¹ Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries. *Yearbook of the International Law Commission*, 2. (2001) Art. 55. para. 4.

Subsequent to the examination of the individual types of treaties,³² it can be stated, that that treaty or its provision remains in effect, which fits into at least one of the following categories:

1. it codifies customary international law or *jus cogens*;
2. the contracting parties expressly agreed upon it staying in effect;
3. it creates an objective subject of law.

In the first category, even if the parties could escape from the execution of the treaty, they would still have to abide by the obligation, since it is compulsory on them, owing to its customary or *cogens* character. In the second category, the armed conflict would have an effect on the power of the treaty, if it had not been excluded by the parties expressly beforehand. In the third category, the states created a subject of law, which is objective and independent from them, like an international organization. Thus even if one of the members of it is concerned in an armed conflict, this shall not have an effect on the founding document and thus on the existence of the independent subject.

Prediction on the possible future modification or widening of this list is possible with reservations. Development and change of customary international law in the field of environment protection and investment protection is apparent nowadays, however the final result of this evolution is not known.

IV. Practice of states, thoughts on the treaties of Iraq

In modern practice the situation is not clear, for example when Iraq attacked Kuwait in 1990 it obviously violated – among others – their bilateral treaty of friendship. The act was recognized as aggression by the whole international community and the UN Security Council. Nevertheless the 1963 treaty of friendship of the two states has still been in force,³³ and we can only presume that during the armed conflict its provisions had not been applied (documents proving or refuting that are not available).

When a state, based on the decision of the Security Council of the United Nations, introduces measures with a detrimental effect to the interests of private persons. Under the Charter of the UN the Security Council is entitled to order the partial or total interruption of economic relations with a state by other states. For example, in 1970 the SC ordered that all states interrupt their diplomatic and economic relations with Rhodesia, and to suspend all transportation to and from the territory. The same measures were applied against Iran in 1979, because of the hostage-case, in 1990 against Iraq, owing

³² See e.g.: SZALAI, Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Szeged, 2013.

³³ Source: <http://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280130e96> (last accessed: 31.03.2021.).

to its aggression toward Kuwait, and in several other cases. In such cases, the resolution of the Security Council means an obligation not only for the states, but also for private persons, because they can, for example, commit violation of embargo rules. Typically, domestic law regulates this in the sphere of misdemeanour or criminal law, and thus those private law contracts which are contrary to the SC resolution, shall not be applied. This can be regarded as a supervening legal impossibility, which causes the termination of the contract.

The Commentary to the 2011 Draft of the International Law Commission highlights, that often such private law rights are ensured by bilateral agreements of friendship, commerce and consular relations, and these clauses of the treaty typically remain in effect, even if the paragraphs on commerce obviously become inapplicable. In such cases we consider the private persons to be third parties from the aspect of the armed conflict. The conflict exists between the states, and it should affect civilians in the least possible extent.³⁴

Summing up, it can be stated, that adoption of international agreements guaranteeing private rights usually happens for a “human-friendly” cause. Typically, it is based on mutuality, and with respect to certain of its elements, states adopt domestic regulations during the armed conflict, thus they, for example, prohibit or control trading with the enemy. However, these treaties have such parts, under which private persons could and can acquire rights. The armed conflict does not concern the already acquired rights, moreover, it often does not hinder the acquisition of further, new rights by the concerned private persons, based on the relevant clauses of the treaty. Frequently the question of applicability of these agreements arises at the domestic courts, and not directly in the relationship of the two states, thus analyses of the practice means the examination of the case-law of the national courts.

Among treaties guaranteeing private law rights can be listed, for example, the agreements on the evasion of double taxation or on the mutual execution of the decisions of the justice systems, for the performance of which, states need to cooperate with the authorities, judicial organs of the enemy state, thus these are typically not applied and executed during the armed conflict. Termination of such agreements is less likely, but their suspension is most probable.

Thirteen international agreements were in effect between the United States of America and Iraq before the outbreak of the Gulf War, and there’s no evidence that any of them would have been terminated by it.³⁵ Despite the rocky American–Iraqi relations in the past twenty years, all of them can be found as treaties in effect in the Treaty Series Collection of the United Nations.³⁶ Furthermore, for example the Commercial, Econom-

³⁴ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, with commentaries. Part Two. para. 34–38.

³⁵ PRESCOTT, Michael K.: How War Affects Treaties between Belligerents: A Case Study of the Gulf War. *Emory International Law Review*, 7. (1993) 225.

³⁶ Source: <http://treaties.un.org/pages/UNTSOnline.aspx?id=3> (last accessed: 31.03.2021.).

ic and Technical Cooperation Agreement concluded in 1987 was only sent to the UN Secretariat in 2004 by the USA, in order to request its registration.³⁷ This shows that it considered them to be in effect and applicable in spite of the former events.

The search in the United Nations Treaty Series results in 594 record count for the treaties of Iraq. 192 are bilateral, the rest are multilateral. 43 has been concluded after 21 April 2003, which is the date on which Saddam Hussein and the Ba'ath Party were deposed from power, mostly multilateral types. According the database of the UNTS 533 treaties had been in force on the date of 21 April 2003.³⁸

Trade and commerce is often in the centre of international agreements, the performance of which is usually highly influenced by the armed conflict, even if it is an internal conflict, confined to a certain region of the state. For example, the most important export product of Iraq has been petroleum, and the fight for the oil-rich city of Kirkuk clearly influenced the capacities of Iraq. According to the OECD the GDP of Iraq has increased by 70% between 2008 and 2018, which puts it to approximately the 50th place on the global list. It is at the 40th place in total exports, thanks to crude and refined petroleum, gold and tropical fruits, as well as to certain business services.³⁹ Iraq has concluded new cooperation and trade agreements, for example Iraq ratified the Partnership and Cooperation Agreement with the European Union in 2012 and in 2013 the Trade and Investment Framework Agreement (TIFA).⁴⁰ Though indirect evidence, it can be concluded that trade agreements were hard to perform, probably certain provisions had been frequently suspended, but not terminated during the internal armed conflict and major terrorist acts in the past two decades.

It can be concluded that indeed most of the treaties of Iraq has not been terminated by the armed conflicts it experienced in the past decades, but partial or full suspension of certain treaties, especially in the field of trade, diplomatic relations and cooperation are to be presumed.

³⁷ Source: <http://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280078cd9> (last accessed: 31.03.2021.).

³⁸ Source: https://treaties.un.org/Pages/UNTSONline.aspx?id=3&clang=_en (last accessed: 31.03.2021.).

³⁹ OECD: *Iraq country profile*, <https://oec.world/en/profile/country/irq> (last accessed: 31.03.2021.).

⁴⁰ Website of the International ITrade Center, <https://www.intracen.org/country/iraq/> (last accessed: 31.03.2021.).

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet*

Az Európa Tanács monitoringmechanizmusainak szerepe a multilateralizmus fenntartásában¹

Rövid írásommal Valki László professzor úr személye, évtizedeken keresztül képviselt szakmai álláspontja és munkája iránti nagyrabecsülésemet szeretném kifejezni.

I. Alapvetés

Az Európa Tanács 1949-ben megfogalmazott Alapszabályának 3. cikke szerint minden tagállam kötelezi magát arra, hogy „őszintén és tevékenyen együttműködik” az 1. cikkben meghatározott célok megvalósításában. Az 1. cikk b) pontja értelmében a célokat szolgálja „a közös érdekű kérdések megtárgyalása, megállapodások kötése és közös lépések tétele gazdasági, szociális, kulturális, tudományos, jogi és igazgatási téren, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok fenntartása és fejlesztése terén”.

Az azóta eltelt időszakban, azaz a második világháború utáni konszolidációtól a hidegháborús évtizedeken és a rendszerváltozás évein keresztül napjaink újabb környezetvédelmi, egészségügyi és digitális kihívásainak megjelenéséig, valamint a taglétszám jóformán egész Európára való kibővüléséig az Európa Tanács mint az európai multilaterális együttműködés legátfogóbb nemzetközi szervezete egyértelmű hivatkozási ponttá vált, politikai súlyával és jogi eszközrendszerével végig jelen volt, és közreműködött a krízishelyzetek megoldásában.

Hetven évvel később, a második világháborút követő európai dialógus kialakításában és fenntartásában játszott mediátor-funkció több évtizednyi tapasztalata ellenére napjaink szomorú aktualitása, hogy az Európa Tanács ki van szolgáltatva a kialakult emberi jogi vívmányokat tudatosan figyelmen kívül hagyó nagyhatalmi allűröknek. Az európai emberi jogok fejlesztése és védelme során szerzett meghatározó és iránymutató politikai és jogi szerep után az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2020 márciusában, majd 2021 januárjában arra kényszerült, hogy eljárási rendjének módosításával megteremtse az Alapszabály súlyos sérelmével járó tagállami magatartás kivizsgálásának lehetőségét a Közgyűlés résztvevőinek egyharmados támogatása

* SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet egyetemi tanár, PTE ÁJK; ombudsmanhelyettes, AJBH.

¹ A téma dokumentált, részletesebb elemzését a szerző készülőben lévő kézírata tartalmazza.

mellett. A többlépcsős eljárás² az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) fő szerveinek (Miniszterek Bizottsága, Parlamenti Közgyűlés) közreműködése és az érintett ország együttműködése mellett zajlik. A folyamat szerves részét képezi egy monitoringfeladatokat ellátó bizottság helyszíni látogatása és az érintett ország hatóságaival való egyeztetés. A krízishelyzet megoldását célzó rendkívüli háromoldalú mechanizmus feladata javaslatok megfogalmazása az Alapszabállyal ellentétes állapot megszüntetésére. Az eljárás eredménytelensége esetén az Alapszabály 8. cikke szerinti képviseleti jog felfüggesztésére, végső soron a szervezetből való kizárásra kerülhet sor.³

Európa utóbbi hetvenéves időszaka alatt, a mára 47 tagállamot számláló ET szerves és kikerülhetetlen szereplőjévé vált annak a munkamegosztásnak, amely a második világháború után az európai székhelyű nagy nemzetközi szervezetek között kialakult: az alapjaiban a gazdasági integrációt megtestesítő Európai Unió és az európai folyamatokat elsősorban biztonságpolitikai szempontok alapján figyelemmel kíséző Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet mellett az ET a széles értelemben vett 'humán szektor' felelőse. Az említett európai szervezetek közötti szereposztás nem légüres térben létezik: szorosan kapcsolódik a globális nemzetközi folyamatokat és kapcsolatokat permanensen figyelemmel kíséző Egyesült Nemzetek tevékenységéhez és annak különféle monitoringrendszereihez.⁴

A felsorolt nemzetközi szervezetek tevékenységének zömét a tagállamaik által kitűzött célok megvalósulásának különféle eszközökkel és különféle módszerekkel való figyelemmel kísérése teszi ki. A monitoringeszközök és -módszerek tipizálása nem egyszerű, és nem is feltétlenül szükséges feladat – a skála nagyon széles, egyértelműen tükrözi az adott nemzetközi szervezet belső struktúráját, valamint a tagállamok gazdasági, politikai, társadalmi berendezkedése mellett számos más tényezőt is. A napjainkban létező monitoringeszközök és -módszerek alkalmazásának azonban – bármelyik európai nemzetközi szervezet keretei között kerüljön is sor a létrehozásukra és működtetésükre – van egy közös mozgatórugója: mégpedig az a korábbi történelmi krízishelyzetekből nyert felismerés, miszerint az európai államok közötti működőképes egyensúly a multilaterális kapcsolatok jóhiszemű fenntartása nélkül elképzelhetetlen. Az európai társadalmak és emberek érdekeinek, jogainak és védelmének szolgálatában

² Amelynek első számú érintettjévé Oroszország válhat, többek között a *Navalnij*-ügy miatt. Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2021 februárjában eljárási szabályzatának 39. cikke alapján ideiglenes intézkedésként követelte az orosz kormánytól a bebörtönzött politikus azonnali szabadon bocsátását. Az orosz ET-delegáció vezetője dokumentált híradások szerint a Parlamenti Közgyűlés 2021 márciusi ülészakán kilátásba helyezte Oroszország kilépését az Európa Tanácsból.

³ Lásd a Parlamenti Közgyűlés határozatait. Res 2319(2020) és a módosító Res 2360(2021): Modification of the Assembly's Rules of Procedure – follow-up to Resolution 2319(2020) on the Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations. <https://pace.coe.int/en/files/29001> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ Az ENSZ emberi jogi monitoringrendszeréről, a bizottságok kialakításának és működésének szabályaihoz lásd: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (letöltve: 2021.03.31.); UN Human Rights OHC Strengthening the Treaty Bodies, guardians of the world's human rights covenants and treaties.

a dolog természete szerint nyilván van helye a kétoldalú kapcsolatoknak, ám az állam túlkapásaival szemben, az aktuális társadalmi és természeti kihívásokkal szemben – a szó legszorosabb értelmében – a multilateralizmus fenntartása létszükséglet. A kétoldalú és a többoldalú nemzetközi kapcsolatok nagyhatalmi visszaélésektől mentes, észszerű és fenntartható egyensúlyát pedig az európai társadalmak és emberek érdekeinek és jogainak összehangolt garantálása biztosíthatja. A többoldalú kapcsolatok működtetésének egyik hasznos eszköze pedig a kiemelt figyelemmel kísérés, a közösen kialakított szabályok szerint létrehozott és működtetett kontrollmechanizmusok rendszere.

II. Monitoring mint konszenzuson alapuló kontrollmechanizmus

Kontrollmechanizmusokat a legtöbb nemzetközi szervezet működtet: egyrészt olyan esetekben alkalmaz monitoringeljárásokat, amikor kialakult demokratikus elvek, emberi jogi szttenderdek, szerződéses kötelezettségvállalások rendszeres időközönként ismétlődő felülvizsgálata a feladat, másrésztől olyankor, amikor egy-egy tagállam részéről nem érvényesülnek az említett elvek, szttenderdek és kötelezettségvállalások, vagy az érvényesülést súlyosan és tartósan veszélyeztető tényezők és körülmények merülnek fel. Az utóbbi években ún. korai előrejelző mechanizmusok megjelenése is említést érdemel. A kontrollmechanizmusok jogalapja sokféle lehet: megjelenhet az adott nemzetközi szervezet alapító okiratában rögzített és külön eljárási rendben szabályozott eljárásként, létrejöhet univerzális vagy regionális jelleggel, életre hívható generális vagy speciális tárgyú nemzetközi szerződéssel, esetleg egyedi határozattal egy nemzetközi szervezet főszerve által létrehozott testületként. Működhet bizottsági formában állandó jellegű testületként, de létrehozható különleges jelentésteveői pozíció létrehozásával akár tartós, akár *ad hoc* jelleggel. Speciális kontrollmechanizmusnak tekinthetők természetesen a nemzetközi szervezetek keretei között létrehozott bírósági jogorvoslatot biztosító mechanizmusok.

A cél minden esetben a tagállami magatartás ellenőrzése, a vitatott helyzet feltárása, vizsgálata és értékelése az érintett tagállam szerveinek együttműködésével, szükség és lehetőség szerint társadalmi szervek bevonásával, valamint javaslattevél a megfelelő jogalkotást és jogalkalmazást is magában foglaló jogszerű helyzet előálítására. Az ilyen kontrollmechanizmusok végső dokumentumai legtoőbbször *soft law* jellegű jelentések, szakmai állásfoglalások, vélemények, közlemények formájában jelennek meg, általában az adott nemzetközi szervezet döntéshozó testületeinek jogilag kötelező határozataikhoz szolgáltatnak ténybeli és jogi megalapozást. A jogi kötőerő hiánya ellenére e dokumentumok jogi hatása – konszolidált időszakban – vitathatatlan:

maga a kontrollmechanizmus léte, a tagállamok elvárható, esetenként kötelező együttműködése az ellenőrzést végző testületekkel – még ha időnként mutatkozik is némi „fáradtság” (*monitoring fatigue*) a számos jelentéstételi kötelezettség miatt – a vitatott helyzetek multilaterális fórumokon való kölcsönös megvitatásának lehetősége már önmagában is ösztönző hatású a vállalt kötelezettségeknek megfelelő tagállami teljesítésre. Egyes szélsőséges krízishelyzetekben és a végletekig kiélezett nagyhatalmi villongások időszakában a kontrollmechanizmusok mögül elfogyhat a politikai együttműködési készség, és ezzel a monitoring jellegű kontrollmechanizmusok hatásfoka és eredményessége is megkérdőjeleződhet.

Az előzőekben főbb elemeiben vázolt, sokféle formában és módon működő kontrollmechanizmus megjelölésére az általános szóhasználat összefoglalóan a monitoring kifejezést alkalmazza. Általánosan érvényes definíció a „monitoring” jelenségre azonban nem található egyetlen nemzetközi dokumentumban sem, így sem az Európa Tanács Alapszabálya, sem pedig az ET keretei között létrehozott, ellenőrzést szolgáló mechanizmusokra és jogi eszközökre vonatkozó határozatok nem tartalmazznak ilyen meghatározást. A nemzetközi kapcsolatokon és a nemzetközi jogi kontextuson kívüli, attól teljesen független szöveggörnyezetben és élethelyzetekben – főként az angolszász nyelvterületen – a jogi tartalomtól teljesen elszakítva használt hétköznapi kifejezésnek számít. Más a helyzet azonban a civil szervezetek, az NGO-k és az INGO-k eszköztárában szereplő „monitoring” kifejezés esetében: itt a vélt vagy valós emberi jogszértések figyelemmel kísérése, előrejelző indikátorok alkalmazása, egyfajta korai jelzőrendszer használata a monitoring kifejezés szakmai tartalma – eleve a vállalt emberi jog kötelezettségek megsértését vélelmezve – adatgyűjtés, értékelés, javaslattevés (ún. *policy recommendation*) formájában.⁵

III. Monitoringmechanizmusok az Európa Tanács keretei között

Az ET keretei között a „monitoring” kifejezés több és más is egyúttal, mint az eddig vázolt általános tartalom. Az Alapszabály és a Miniszterek Bizottsága, valamint a Parlamenti Közgyűlés határozatai alapján létrehozott komplex monitoringrendszer nem az 1. cikkben rögzített ET-célkitűzések megsértéséből mint premisszából indul ki, hanem éppen fordítva: a tagállamok által politikai és jogi értelemben egyaránt vállalt közös elvek, szttenderdek és szerződések önkéntes, őszinte és tevékeny teljesítését vélelmezi. Egyszóval más a perspektíva: éppen ezért a „monitoring” kifejezés ET-kontextusban több is mint pusztá ellenőrzés. A monitoringmechanizmus magában foglalja a konkrét

⁵ Lásd SCHMID, Alex P. – JONGMAN, Albert J.: Introduction. In SCHMID, Alex P. – JONGMAN, Albert J. (eds): *Monitoring Human Rights Violations*. Leiden, 1992. 3. o.

jogok, jogterületek kontrollját ellátó szűken vett, szabályozott rend szerint működő monitoringbizottságokat, valamint számos más kapcsolódó tevékenységet.

A vállalt tagállami kötelezettségek teljesítésének állapotát értékelő, 1998-ban készült jelentés megfogalmazása szerint az Emberi Jogok Európai Bíróságának – mint *par excellence* ellenőrző szervnek – a tevékenysége mellett és attól függetlenül az ET kiemelt célja és feladata annak biztosítása is, hogy tagállamai tartsák tiszteletben az Alapszabályt, és azon túl az ET égisze alatt készült szerződéseket és az ET működése körében megszületett nagyszámú, változatos tartalmú ajánlást is. Ehhez pedig a hatékony és eredményes monitoringmechanizmusok és ellenőrzés mellett számos, együttműködésen alapuló programra és technikai segítségnyújtásra egyaránt szükség van.⁶ Ebből a tágan értelmezett monitoringmechanizmus tartalmából, valamint abból kiindulva, hogy erre a jelenségre nincs egységes, általános definíció, az ET működésének kontextusában az ellenőrzés, a tényfeltárás, az értékelés, a különféle emberi jogi és egyéb jogi szttenderdek megfigyelése mint gyakran használt kifejezések egyaránt a „monitoring” szó szinonimájaként használatosak.

Az ET égisze alatt létező monitoringmechanizmusok és kapcsolódó tevékenységek három nagyobb kategóriába sorolhatók:

- az Alapszabályból nyert felhatalmazás alapján működő intézmények;
- általános emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződésen alapuló bizottságok és eljárások; illetve
- az ET fennállása óta kialakult jogi szttenderdekkel való megfelelést ellenőrző speciális emberi jogi tárgyú mechanizmusok.⁷

Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül kiemelek néhány jellemzőbb elemet.

Az első csoportba a Miniszterek Bizottsága, a Parlamenti Közgyűlés, valamint az 1994-ben tanácsadó szervként létrehozott Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa tartozik, amelyek az Alapszabályból nyert felhatalmazás alapján működtethetnek monitoringmechanizmusokat. A két főszerv az ET-tagsággal összefüggő kötelezettségek általános vizsgálatára, tematikus ellenőrzésekre és csatlakozást követő utóellenőrzések céljára hozhatnak létre speciális monitoringeljárásokat. Míg a Miniszterek Bizottságának eljárásai titkosak, és a diplomáciai tárgyalásokra jellemző meggyőzés és nyomásgyakorlás eszköztárával operálnak, addig a Parlamenti Közgyűlés esetében a monitoringeljárások jelentések benyújtásával, nyilvános viták és többségi szavazással zajlanak. Ez utóbbi intézmény rendszeresen országjelentéseket készít, utóvizsgálatokat tart és megállapításaiban figyelembe veszi az ET egyéb speciális rendeltetésű monitoringbizottságainak következtetéseit is. A Parlamenti Közgyűlés struktúráján belül

⁶ Building Greater Europe without dividing lines. Report of the Committee of Wise Persons to the Committee of Ministers (under the Chairmanship of Marion Soares), November 1998, doc CM(98)178 of 20 October 1998, para 69.

⁷ Lásd részletesebben egy 2020 januári összesítés alapján: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/DocsAndDecs/2020/AS-JUR-INF-2020-03-EN.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

létrehozott két bizottság kiemelt szereplője a monitoringmechanizmusoknak: a politikai tárgyú és demokráciaügyeket vizsgáló bizottság (AS/Pol) és a jogi ügyeket és emberi jogi tárgyú kérdéseket vizsgáló bizottság (AS/Jur).⁸ Ez utóbbi a strasbourgi bíróság ítéleteinek a végrehajtását ellenőrző folyamatban is részt vesz.⁹ Az AS/Pol a sürgős figyelmet érdemlő krízishelyzetekről szükség esetén jelentést készít a Közgyűlés számára. A Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa főszabály szerint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt elvek érvényesülését ellenőrzi hivatalból és kérelemre.¹⁰

A második csoportba az általános emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződéseken alapuló monitoringmechanizmusok sorolhatók. Elsőként a nemzetközi viszonylatban a maga nemében páratlan jogorvoslati mechanizmus, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bírósága emelendő ki mint a leghatékonyabb nemzetközi monitoringeljárás. Részletek elemzése nélkül is rögzíthető, hogy az Egyezmény szerinti jogértelmezés, valamint a Bíróság több évtizedes gyakorlata közös európai emberi jogi minimumot eredményezett, amelynek betartása minden tagállamot kötelez.¹¹

Ugyanígy, nemzetközi szerződéssel létrehozott monitoringeljárás keretei között zajlik az Európai Szociális Chartában foglalt szociális és gazdasági jogok ellenőrzése; hasonlóképpen a nemzeti kisebbségek jogainak monitorozását a Kisebbségi Keretegyezmény tanácsadó bizottsága (ACFC) látja el, a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájában foglaltak ellenőrzését a COMEX végzi.¹² Sajátos, elsősorban helyszíni látogatások formájában megvalósuló ellenőrző mechanizmust hozott létre a Kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzését szolgáló európai egyezmény, amelynek monitoringbizottsága (CPT) a szabadságuktól megfosztott személyek jogainak védelme érdekében folyamatosan látogatja a különféle fogvatartási helyeket – így többek között börtönöket, rendőrségi fogdákat, menekülttáborokat, elmeorvosi intézeteket, szociális intézményeket. A monitoringeljárás feltételezi a vizsgálat alá vont szerződő állam együttműködését, amelynek hiányában a monitoringbizottság közleményben tárja a nyilvánosság elé a feltárt problémákat.

Rendszertani szempontból ugyanúgy a fenti második csoportba tartozik a rasszizmus és idegengyűlölet elleni európai bizottság (ECRI) is, de létrejötté mégsem konkrét nemzetközi szerződésen alapszik: 1993-ban, az ET-tagállamok állam- és

⁸ Teljes nevükön: *Committee on Political Affairs and Democracy*, illetve *Committee on Legal Affairs and Human Rights*.

⁹ Legutóbbi beszámolóját lásd: http://www.assembly.coe.int/Committee/JUR/Work_ProgrammeE.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁰ Részletesebben: <https://rm.coe.int/1680719b4b> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ Az Egyezmény 53. cikke értelmében. Kellően informatív ezzel összefüggésben a Parlamenti Közgyűlés AS/Pol 2016-os dokumentuma: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/DocsAndDecs/2016/AS-JUR-INF-2016-04-EN.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹² A szerződéses alapú monitoringmechanizmusok összehasonlító vizsgálatához hasznos olvasmány KICKER, Renate – MÖSTL, Markus: *Standard-setting through Monitoring? The Role of the Council of Europe Expert Bodies in the Development of Human Rights*. Strasbourg, 2012. 200 o.

kormányfőinek első csúcstalálkozóján Bécsben született döntés a megalakításáról. Feladata többek között a faji, nyelvi, vallási alapú, illetve a nemzeti vagy etnikai származáson alapuló erőszak, diszkrimináció és előítélet elleni küzdelem figyelemmel kísérése és ösztönzése az ET-tagállamokban. 2002-ben a Miniszterek Bizottsága megalkotta az ECRI statútumát, amely rendezte és rögzítette a bizottság mint független emberi jogi monitoringtestület szerepét.¹³

Szintén a második csoporthoz sorolható az ET emberi jogi biztosának intézménye: az 1999-ben létrehozott pozíció és a kapcsolódó hivatal elsősorban általános emberi jogi megelőző mechanizmusként működik függetlenül attól, hogy adott emberi jog tekintetében létezik-e másik monitoringeljárás vagy -testület az ET keretében. Az emberi jogi biztos összekötő szakmai kapocsnak tekinthető a Miniszterek Bizottsága és a Parlamenti Közgyűlés között, megelőző mechanizmus szerepében pedig rendszeres és intenzív kapcsolatot tart a tagállamok hasonló nemzeti emberi jogi intézményeivel. A biztos egyfajta „watchdog”-szerepet is felvállalt: nyilatkozatokat, véleményeket, ajánlásokat és helyzetértékeléseket bocsát ki. Egyre gyakrabban vesz részt az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárásaiban beavatkozóként a Bíróság elnökének felkérésére vagy – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 14. jegyzőkönyv hatálybalépése óta – saját kezdeményezésre *amicus curiae*-típusú írományok formájában, vagy tárgyalásokon való részvétellel.

Az ET-n belüli, fentiekben említett monitoringmechanizmusok harmadik nagyobb csoportjába olyan kontrollmechanizmusok sorolhatók, amelyek az ET fennállása óta kialakult speciális jogterületeket szabályozó jogi sztenderdeknek (*acquis juridique*) való megfelelést vizsgálják. Számos ilyen mechanizmus létezik, számuk és konkrét felhatalmazásaik, eljárásrendjük az alapuló fekvő speciális tárgyú szerződéseknek megfelelően alakul. Az aktívabbak közül kiemelendő többek között a korrupció, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem célját szolgáló két mechanizmus (GRECO, MONEYVAL), az emberkereskedelem elleni fellépést monitorozó szakértői bizottság (GRETA), a gyermekek szexuális kizsákmányolásával és zaklatásával szembeni tagállami tevékenységet ellenőrző, koordináló, tapasztalatszerző és jó gyakorlatokat ösztönző testület (Lanzarote bizottság). A nőkkel szembeni és a kapcsolati erőszak megelőzésére és leküzdésére létrejött isztambuli egyezmény monitoring-mechanizmusa két testületre épül: egy független szakértői bizottságra (GREVIO) és a szerződő államok képviselőiből álló bizottságra. További sajátos megoldás – újszerű a monitoringmechanizmusok gyakorlatában –, hogy a szerződő felek kötelesek nemzeti parlamentjeiket bevonni a vizsgálatokba és kötelesek nekik megküldeni a GREVIO jelentéseit. Hasonlóképpen újszerű megoldásként a Parlamenti Közgyűlés is fajsúlyos szerepet kap: az isztambuli egyezmény végrehajtásáról meghatározott időközönként helyzetértékeléseket bocsáthat ki.

¹³ A helyzetet rendező határozat elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680973356> (letöltve: 2021.03.31.).

Az Európa Tanács Alapszabálya nem tartalmaz olyan előírást, amely kötelezné a Miniszterek Bizottságát arra, hogy a szervezet égisze alatt kidolgozott nemzetközi szerződések mindegyikének végrehajtását ellenőrizze: a listában jelenleg szereplő 223 nemzetközi szerződés zöme ugyan nem hozott létre dedikált monitoringeljárást, az Alapszabály 17. cikkéből nyert felhatalmazás alapján azonban a Miniszterek Bizottsága számos tanácsadó és szakértői testületet hozott létre, amelynek tagjai a Bizottság számára szakvéleményeket készítenek a legtöbb szerződés tárgyköréhez tartozó kérdésben. A multilaterális együttműködés jegyében pedig a szerződések – ha nem is kifejezett monitoringeljárások formájában – de legtöbb esetben monitoringmódszerek használatával rendelkeznek utánkövetést, érvényülést vizsgálni hivatott bizottságokról, amelyek a szerződés tárgyához kapcsolódóan korrekciós javaslatokat fogalmaznak meg, közreműködnek a szerződő felek vitáinak rendezésében. Az ilyen jelentésekről szokás szerint tájékoztatják a Miniszterek Bizottságát is.

Az Alapszabály 15. cikk *b)* pontja megnyitja a Miniszterek Bizottsága és a tagállamok kormányai közötti csendes háttérdiplomácia lehetőségét is: a Bizottság a döntéseit esetenként pusztán ajánlás (és nem határozat) formájában továbbíthatja a tagállamnak, ezzel lehetőséget adva a kormányoknak, hogy feltűnés nélkül korrigálják a kifogásolt vagy vitatott helyzetet, és erről értesítsék a Bizottságot.

És végül: a tagállami jogrendszerek hatékonyságát vizsgálni hivatott monitoring-testületet a Miniszterek Bizottsága 2002-ben hozta létre (CEPEJ), az 1990 óta működő Velencei Bizottság mellé. Ez utóbbi testület a tagállamok jogszabálytervezeteinek, vagy már elfogadott jogszabályainak alkotmányos szintű vizsgálatát végzi, továbbá részletes, tudományos igényű elemzéseket és jelentéseket készít kiemelt jogi témákról.

IV. Záró gondolatok

Az európai multilateralizmus meghatározó szereplőjének, az Európa Tanácsnak a jövője nagy valószínűséggel azon (is) múlik, hogy különféle monitoringmechanizmusai mekkora hatékonysággal lesznek képesek működni.

Az utóbbi néhány évben megindult a nagyobb kontrollmechanizmusok korszerűsítése: bővítették és racionalizálták a monitoringbizottságok titkárságainak szakmai személyi állományát, kialakították a bizottsági elnökök informális egyeztető fórumait, elkezdték kidolgozni – ahol észszerűen megszervezhető volt – az összevont országlátogatások rendjét, és nagyobb hangsúlyt kezdtek helyezni a monitoringidőszakok közötti *follow-up* típusú tevékenységekre. A monitoringbizottságok tagjainak kiválasztási módszere szintén revideálásra szorul: jelenleg nincs kötelezően alkalmazandó szempontrendszer a független szakértői testületekbe való jelöléshez és választáshoz. Jóformán minden monitoring bizottság esetében eltérő módon zajlik.

2013-ban a Parlamenti Közgyűlés határozati javaslata¹⁴ generális minimum követelményrendszert fogalmazott meg, de ennek bevezetésére (még) nem került sor. A javaslat lényegesebb elemei: a szakértői mandátumok észszerű időtartamra szóljanak és legfeljebb kétszeri újraválasztást tegyenek lehetővé, kizárólag független, elismert szakmai képességekkel rendelkező személyek legyenek, tekintettel kell lenni a bizottságok diverzifikált összetételére (beleértve a nemi alapú egyensúlyt), a jelöltállítást transzparens és nyílt felhívás keretében kell lefolytatni.

Általánosan elfogadott igényként körvonalazódott, hogy a monitoringeljárások során szerzett ismeretek, adatok, információk, helyzetértékelések következtetései-nek és megállapításainak az Európa Tanács legfőbb kormányközi programjaiba való beemelése, a szélesebb körű és aktív hozzáférés kialakítása, például a HUDOC rendszerben való hozzáférés megteremtése révén lényegesen hatékonyabbá teheti a monitoringtevékenységet, és ezzel is erősítheti a szervezet szerepét a multilateralizmus fenntartásában.

¹⁴ Resolution 1923(2013) – Reinforcing the selection processes for experts of key Council of Europe human rights monitoring mechanisms: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?file-id=19510&lang=en> (letöltve: 2021.03.31.).

TÓTH Norbert^{*} – VÍZI Balázs^{**}

„Köztes államiság”, avagy mi fán teremnek Koszovó kisebbségi jogokkal kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségei?¹

I. A kisebbségek helyzete Közép- és Kelet-Európában a vonatkozó nemzetközi jogi normák fényében – rövid történeti áttekintés

A szocialista rendszerek bukása után egyes közép- és kelet-európai országokban számos elfeledett, mindaddig jórészt megoldatlan konfliktus is napvilágra került. Ennek egyik következményeként a régió több szövetségi berendezkedésű állama összeomlott 1990 körül, a Szovjetunió 1991-ben, Csehszlovákia 1993-ban és Jugoszlávia a kilencvenes években, és ennek a folyamatnak Koszovó Szerbiától való elszakadása volt az utolsó (?) epizódja 2008-ban.² Így számos új állam alakult, amely korábban nem, vagy csak nagyon rövid ideig rendelkezett önálló államisággal. Ezekben az újonnan létrejött államokban a politikai és jogállami intézmények gyakran gyengék, és a politikai szereplők jelentős részének deklarált vagy kevésbé nyíltan megfogalmazott célja a homogén nemzetállam megteremtése, tekintet nélkül az ország tényleges kulturális és társadalmi sokszínűségére.³ Nem meglepő módon, az etnikai törésvonalak mentén történő polarizálódás az államban élő (nemzeti és/vagy etnikai) kisebbségi csoportok etnikai alapokon történő politikai mobilizációjához is hozzájárult. Közülük sokan hol konszolidált, hol radikálisabb eszközökkel próbálták érdekeiket és jogukat érvényesíteni, ami a többség politikai elitje részéről gyakran komoly ellenállást váltott ki. Ahogyan Valki László a soknemzetiségű országok kapcsán megfogalmazta, „(ezek az államok) továbbra is tartanak a szeparatizmustól, mindmáig elutasítják a területükön élő külön-

^{*} Tóth Norbert egyetemi docens, NKE.

^{**} Vízi Balázs egyetemi docens, NKE; kutatóprofesszor, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet.

¹ A szerzők köszönetet mondanak Gyomlai Lilinek a tanulmányhoz nyújtott segítségével.

² Jugoszlávia felbomlásának előzményeit és a szétesés folyamatát tekintve jól érzékelteti a kommunista rendszer bukásának katalizáló szerepét és a békeateremtés nehézségeit Juhász József – Márkus László – Tálas Péter – Valki László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest, 2001.

³ Vö. KYMLICKA, Will – OPALSKI, Magda (eds): *Can Liberal Pluralism be Exported?* Oxford, 2001.

böző etnikumok vagy vallási csoportok önrendelkezési jogát”.⁴ Mindkét jelenség, azaz a nemzetállammá válásra való törekvés és a kisebbségi mozgalmak gyökerei azonosak. Claus Offe szerint a folyamat lényege, hogy a demokratikus átalakulással együtt dönteni kellett az identitásról, az állampolgárságról, az állam és a nemzet határaitól is.⁵ Franz Werfel például a török–örmény konfliktus kapcsán ezt úgy fogalmazta meg, hogy „(az ifjútörökök) az tették, amit éppen nekik, egy nemzetiségi állam urainak sohasem lett volna szabad tenniük: saját nacionalista örületükkel felébresztették az alájuk tartozó népek nacionalista tébolyát”.⁶ Ezek szerint „az identitás politikájának” kulcsszerepe volt a politikai keret kialakításában nem csak a kisebbségi mozgalmak számára, de a – nemegyszer újkeletű – többség politikai vezetői számára is. Néhány esetben a nemzeti állam megteremtésének igénye véres összecsapásokat szült eltérő identitású, eltérő kulturális és nyelvi jellemzőkkel rendelkező csoportok között.⁷ Emellett az egykori közép- és kelet-európai kommunista államokban a nemzetiségi és etnikai kisebbségeket érintő problémákat hosszú évtizedeken keresztül mesterségesen elfojtották, valamint tabuként kezelték, egyebek mellett ezért is tört fel olyan drámaian a probléma a kilencvenes években. A folyamat teret nyitott a nemzeti és/vagy etnikai radikalizmus előtt, és bizonyos esetekben a kormány explicit vagy implicit rendelkezései is erősítették a többség nemzeti felsőbbrendűségébe vetett hitét. 1989–1990 nemcsak Kelet-Közép-Európa számára jelentett fordulópontot, hanem a kisebbségi kérdések tekintetében az egész európai kontinensre is hatással volt. Ennek következtében kapott új lendületet a kisebbségi jogok nemzetközi kodifikációja, elég itt csak az Európa Tanács vagy az EBEÉ/EBESZ ezirányú erőfeszítéseire hivatkoznunk.

II. Megjegyzések Koszovó jelenlegi nemzetközi jogi státuszáról

Figyelemmel a Koszovóban élő nemzeti közösségek között az elmúlt évtizedekben felmerülő vitákra, elkerülhetetlennek látszik *grosso modo* megvizsgálni Koszovó jelenlegi nemzetközi jogi jogállását. Ismeretes, a Szerb Köztársaságtól elszakadó Koszovó ideiglenes nemzetgyűlése, pontosabban a „koszovói nép képviselői” 2008-ban kiáltották ki az ország függetlenségét, ami mind a mai napig komoly, bár a kezdetekhez képest egyre mérséklődő érdeklődéssel párosuló vitákat vált ki a nemzetközi közösségben. A koszovói külügyminisztérium adatai alapján 2008 óta összesen 117 ENSZ-tagállam

⁴ VALKI László: Válaszolhatott volna másként Hága? A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye Koszovó függetlenségéről. *Külügyi Szemle*, (2010) 4., 59. o.

⁵ OFFE, Claus: Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe. *Social Research*, 58. (1991) 4., 869. o.

⁶ WERFEL, Franz: *A Musza Dagh negyven napja*. (Fordította: Beck Erzsébet.) Második Kötet. Budapest, 1973. 23. o.

⁷ VÖ. SINGH, Anita Inder: *Democracy, Ethnic Diversity and Security in Post-Communist Europe*. London, 2001.

ismerte el Koszovó függetlenségét, közte 23 EU-tagállam is,⁸ igaz, a visszavonások miatt 2020 közepére ez a szám – a szerb külügyminisztérium számításai szerint – 92-re olvadt.⁹ Míg Pristina álláspontja szerint az Egyesült Nemzetek megközelítőleg 59 százaléka, az EU tagállamainak pedig 82 százaléka ismeri el Koszovót a nemzetközi jog független jogalanyaként, addig a szerb megközelítés alapján az első arányszám értelem-szerűen alacsonyabb, már az 50 százalékot sem éri el, míg az EU-tagok álláspontjában nem történt változás. Az első állam, amely bejelentette, hogy visszavonja korábban tett elismerő nyilatkozatát, Suriname volt 2017-ben. Koszovó természetesen rögtön jelezte, hogy ezt az aktust érvénytelennek tekinti a nemzetközi jog alapján.¹⁰ A szerb és koszovói „számok” közötti különbségtétel oka tehát a két állam homlokegyenest eltérő céljaiban és az ennek megfelelő eltérő nemzetközi jogi értékelésben keresendő. Ami az államelismerés visszavonását illeti, Nagy Károly három főbb megközelítést azonosított ezzel kapcsolatban. Az egyik szerint az elismerés nem vonható vissza.¹¹ Egy másik álláspont szerint csak a *de facto* államelismerés vonható vissza, a *de iure* viszont nem.¹² Végül vannak, akik úgy gondolják, hogy az államelismerés meghatározott feltételek esetén visszavonható.¹³ Nagy Károly úgy vélte, hogy az olyan állam elismerésének visszavonása, amely nem szűnt meg, jogsértésnek minősül az érintett országgal szemben, így azt a nemzetközi jog nem teszi lehetővé.¹⁴

A nemzetközi közjogban meglehetősen bizonytalan szempontokat találunk az államelismeréssel kapcsolatban, miután nincsenek egyértelmű normák ezen a téren, csak a nemzetközi szokásjog irányadó ezügyben, ami – a függetlenség politikai megítélésétől eltekintve is – könnyen vitathatóvá teszi a nemzetközi közösségben is Koszovó törekvéseit. Ebből adódóan elegendő utalnunk a Nemzetközi Bíróságnak az ENSZ Közgyűlése felkérése nyomán a koszovói függetlenségi nyilatkozattal kapcsolatban kiadott tanácsadó véleményére.¹⁵ Valki László részletesen foglalkozott annak idején azzal, hogy a Közgyűlés által feltett kérdésre adhatott volna-e Nemzetközi Bíróság pontosabb vagy csupán másféle választ, és úgy találta, hogy a nemzetközi közösség

⁸ <http://www.kosovothanksyou.com> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ Sierra Leone withdraws Kosovo's recognition. *The Government of the Republic of Serbia*, 2020.03.03., <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/150855/sierra-leone-withdraws-kosovos-recognition.php/> (letöltve: 2021.03.31.). Lásd még CAKOLLI, Eugen: *Kosovo: Between universal non-recognition and 'derecognitions'*. Pristina, 2020.

¹⁰ Kosovo Says Suriname Can't Revoke Independence Recognition. *Balkan Insight*, 2017.10.31., <https://balkaninsight.com/2017/10/31/kosovo-claims-suriname-cannot-revoke-independence-recognition-10-31-2017/> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ NAGY Károly: Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae*. 14. (1967) 6., 113. o.

¹² Uo., illetve DE VELASCO, Manuel Díez: *Instituciones de derecho internacional público*. 18a edición. Madrid, 2013. 288. o.

¹³ Uo.

¹⁴ NAGY: Az állam elismerése a mai nemzetközi jogban. 116. o.

¹⁵ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion. *I.C.J. Reports*, 2010. 403. o.

megosztottsága és a vonatkozó szokásjogi szabályok hiánya vagy elégtelensége miatt az önrendelkezési jog ügyében tett határozott állásfoglalás politikai döntés lett volna.¹⁶ Ráadásul a Nemzetközi Bíróság megtagadhatta volna tanácsadó vélemény adását akár arra hivatkozva, hogy a kérdés nem minősül „jogi kérdésnek”,¹⁷ vagy ennél is egyszerűbben, a tanácsadó véleményezési eljárás elindítására vonatkozó mérlegelési jogkörére támaszkodva.¹⁸ Mindemellett az államelismerés kérdését bonyolítja néhány tényező, pontosabban annak *inter se* jellege, amelynek alapján a következmények csak a két érintett állam számára realizálódnak, ebből kifolyólag természetesen az egyoldalú elismerés nem keletkeztethet jogokat és kötelezettségeket harmadik államok számára.

Önmagában az elismerés sem az állami függetlenségnek, sem pedig az államiságnak nem lényegi feltétele. Az államiság minimumfeltételeit az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi montevideói egyezmény¹⁹ 1. cikke fogalmazta meg, amely regionális szerződés ugyan, de más szerződéses szabály hiányában például az ENSZ-hez csatlakozás során is vizsgálják az abban foglaltak teljesülését. A montevideói egyezmény az állandó lakosságot, a meghatározott területet, a kormányt és a más államokkal való kapcsolatba lépés képességét tekinti olyan feltételeknek, amelyek megléte szükséges ahhoz, hogy egyáltalán államról beszélhessünk. Koszovó elvileg rendelkezik mindezekkel, még ha közigazgatási és katonai hatáskörei komoly korlátozások alá esnek is: a mintegy kétmilliós balkáni államnak nincs önálló hadserege, az ország biztonságát a NATO KFOR biztosítja, és még az ENSZ misszió (UNMIK), valamint az EULEX jelenléte is csorbitja Koszovó szuverenitását. Ezenfelül a Koszovó államiságát illetően fennálló konszenzus hiánya nehezíti vagy adott esetben meggátolja, hogy az állam nemzetközi szervezetek tagja lehessen, ezáltal jelentősen nehezítve a nemzetközi kapcsolatokban való részvételt. Tehát amennyiben Koszovó független államnak is tekinthető, az államiságból fakadó jogok és kötelezettségek gyakorlása a gyakorlatban sokszor igencsak nehézkes. Ez különösen fontos az emberi vagy kisebbségi jogok területén vállalt nemzetközi kötelezettségek tekintetében. Koszovó egyelőre nem tudott csatlakozni a legfontosabb ezzel kapcsolatos nemzetközi szerződésekhez. Noha a koszovói hatóságok egyoldalúan vállalták az e szerződésekből származó kötelezettségeik betartását, Koszovó nem tud teljes egészében részt venni az ellenőrzési eljárásokban.

A koszovói államiság nemzetközi megítéléséről folytatott viták ellenére, jelenleg meglehetősen egyértelmű, hogy a koszovói kormány és a Koszovói Nemzetgyűlés

¹⁶ VALKI: Válaszolhatott volna másként Hága? 59. o.

¹⁷ Vö. az Alapokmány 96. cikk a) pontját.

¹⁸ Vö. a Nemzetközi Bíróság Alapszabálya 65. cikk (1) bekezdése „A Bíróság bármilyen jogi kérdésben tanácsadó véleményt nyilváníthat (...)” fordulatát. „The Court may give an advisory opinion on any legal question (...), illetve „La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique (...)”.

¹⁹ Lásd Convention on Rights and Duties of States, 1. cikk, <https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-40.html> (letöltve: 2021.03.31.).

szinte teljes²⁰ joghatóságot gyakorol Koszovó területe és lakossága felett. A kisebbségi jogok tekintetében ez azt jelent, hogy például az érintett csoportok nyelvi jogainak biztosítása egyértelműen a koszovói állam központi és területi hatóságainak felelősségi körébe tartozik.

III. Közösségek, kisebbségek Koszovóban – minek nevezzem?

Az elmúlt évtizedekben Koszovó politikai és társadalmi folyamatait az etnikai és nemzeti csoportok együttélését és jogait érintő kérdések határozták meg. Természetesen az 1998–1999-ben dúló háborúra és a súlyos – időnként, mint 2004-ben nyílt agresszióba torkolló –, a helyi szerb és albán lakosság közötti konfliktusokra is tekintettel a kisebbségek helyzetének kérdése mindig is kiemelten érzékeny téma volt. Ebből adódóan a függetlenség 2008-as kikiáltása szorosan összefonódott a Koszovó területén élő kisebbségek sorsával.²¹ Tény, hogy már a nemzetközi igazgatás ideje alatt (az UNMIK²² fokozatosan adott át jogalkotási és igazgatási hatásköröket a koszovói önkormányzati szerveknek 2001 után) a koszovói jogszabályokat úgy alakították ki, hogy azok egy toleráns, multietnikus, többnyelvű társadalom megteremtését segítsék elő.²³ A Koszovói Köztársaság alkotmánya, amelyet a függetlenség elnyerése után fogadtak el, többek között kimondja, hogy „A Koszovói Köztársaság biztosítja azokat a megfelelő körülményeket, amelyek lehetővé teszik a közösségek és azok tagjai számára, hogy megőrizték, megvédjék és fejlesszék saját identitásukat”.²⁴ Az alkotmány nagyvonalúan és országos szinten két hivatalos nyelvet ismer el (az albánt és a szerbet), másrészt pedig lehetőséget biztosít arra, hogy más nyelveket helyi szinten ismerjenek el hivatalos nyelvekként. Az alkotmány mellett a Koszovói Nemzetgyűlés nagyon korán megalkotta a különböző nemzeti közösségek együttélésének jogszabályi garanciáit is, mikor 2008 márciusában elfogadta a koszovói közösségek és tagjaik jogainak védelméről és előmozdításáról szóló törvényt.²⁵ Ez is mutatja, hogy az ország függetlenségének kérdése lényegileg elválaszthatatlan a Koszovóban élő kisebbségek védelmének kérdésétől.

Valószínűleg a koszovói társadalmi stabilitás eléréséhez szükséges multietnikus megközelítés leglátványosabb jele a nemzeti és etnikai csoportokra alkalmazott jogi

²⁰ Az északi szerb enklávék miatt korlátozott a területi hatalma, valamint az UNMIK, a KFOR és az EULEX miatt korlátozva van a biztonsági, rendőri és igazságszolgáltatási kompetenciája.

²¹ Többek között lásd az ún. Ahtisaari-tervet: United Nations Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, 27 March 2007. S/2007/168/Add.1.

²² United Nations Interim Administration Mission in Kosovo. Bővebben: www.unmikonline.org (letöltve: 2021.03.31.).

²³ BALDWIN, Clive: *Minority Rights in Kosovo under International Rule – MRG Report*. London, 2006.

²⁴ A Koszovói Köztársaság alkotmányának 58.1 cikke. (Az alkotmány 2008. június 15-én lépett hatályba.)

²⁵ Law on the Protection and Promotion of the Rights of Communities and their Members, No. 03/L-047.

terminológiában ismerhető fel. Míg a különféle nemzetközi dokumentumok és az európai államok belső jogalkotásában széleskörűen alkalmazzák a „kisebbség” kifejezést azon csoportok megnevezésére, amelyek nyelvi, kulturális, nemzeti vagy etnikai identitásukat tekintve eltérnek a többségi népességtől, és amelyek emiatt bizonyos különjogokkal rendelkeznek,²⁶ addig a Koszovói Nemzetgyűlés következetesen tartózkodik ettől a kifejezéstől, mivel – elsősorban a szerbekre gondolva – az esetleg negatív képzetársításokhoz vezethet. Emiatt inkább a „közösségek” kifejezés használata mellett döntöttek, ezzel is utalva az ország albán és nem-albán lakosságának egyenlőségére.²⁷

Ettől részben eltérően írásunk keretei között a „közösség”, a „kisebbségi közösség” és „kisebbség” kifejezéseket szinonimaként használjuk.

IV. Koszovó és a nemzetközi kisebbségi jogi normák

A fentebb írtakból kifolyólag a Koszovói Köztársaság nemzetközi jogi helyzete – néhány jelentéktelenebb kivételtől eltekintve – nem teszi lehetővé, hogy az ország nemzetközi szervezetek tagjává váljon.²⁸ A legfontosabb akadályt ebben az ügyben az jelenti, hogy a kisebbségi jogokkal foglalkozó legfontosabb multilaterális nemzetközi szerződések olyan nemzetközi szervezetek keretei között dolgozták ki, amelyeknek tagjai megosztottak Koszovó államiságát illetően. Ennélfogva ez az állam olyan nemzetközi szervezetekhez és nemzetközi szerződésekhez sem tud csatlakozni, amelyek – egyebek mellett – kisebbségi jogok védelmének előmozdításával foglalkoznak. A regionális vagy kisebbségi nyelvek 1992. évi európai kartájához (Nyelvi Karta) és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló 1995. évi keretegyezményhez (Keretegyezmény) például csak az Európa Tanács (ET) tagállamai csatlakozhatnak,²⁹ illetve azok a nem ET-tagállamok, amelyeket a Miniszteri Bizottság szerződéshez való csatlakozásra meghív.³⁰ Azonban Koszovó – nyilván elsősorban vitatott államisége miatt – ilyen meghívást ezidáig nem kapott. Mindazonáltal már függetlenségének deklarálása

²⁶ A legszélesebb körben elfogadott definíciót idézve Francesco Capotorti, az ENSZ különmegbízottja 1979-ben így fogalmazott: a kisebbség „az Állam többi lakosságához képest számszerűleg kisebb, nem uralkodó helyzetben lévő csoport, amelynek tagjai – az Állam polgáraiként – a lakosság többi részétől különböző etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságokkal rendelkeznek és, akár rejtetten is (implicite) kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére vonatkozó összetartozás/szolidaritás érzése köti őket össze.” UN Doc E/CN.4/Sub.2/384Rev.1. 1979. 5-12.

²⁷ Koszovóban van egy szélesebb körű használata a „közösség” kifejezésnek az ország kisebbségeire való hivatkozás mellett, használandó még *minden* etnikai, nyelvi csoportra Koszovón belül, azok létszámbeli jellemzőitől függetlenül.

²⁸ Koszovó Európa Tanácshoz való csatlakozásának kálváriájáról lásd ISTREFI, Kushtrim: Kosovo's Quest for Council of Europe Membership. *Review of Central and Eastern European Law*, (2018) 255–273. o.

²⁹ Lásd a Nyelvi Karta 18. cikkét és a Keretegyezmény 27. cikkét.

³⁰ Lásd a Nyelvi Karta 20. cikk (1) bekezdését és a Keretegyezmény 29. cikkét.

előtt, a nemzetközi igazgatás alatt is szükségesnek tűnt, hogy a koszovói kisebbségek helyzetét független és pártatlan szakértői testület ellenőrizze a már meglévő nemzetközi kisebbségi jogi standardok alapján. Ezért 2004-ben az UNMIK megállapodást kötött az Európa Tanáccsal, hogy kiterjeszti az ET Keretegyezményhez kapcsolódó ellenőrző tevékenységét Koszovóra.³¹ A megállapodást az tette lehetővé, hogy az UNMIK és az akkori koszovói önkormányzati intézmények egyaránt szerették volna, hogy a Keretegyezményt alkalmazzák Koszovó területén. A Keretegyezmény alkalmazása lényegében a mai napig ezen a megállapodáson alapul, és noha a koszovói kormány túlnyomórészt teljesíti az abból fakadó kötelezettségeket, és a Keretegyezmény alkalmazásából eredő kötelezettségek végrehajtása közvetlenül a koszovói hatóságok jogkörébe tartozik, a monitoring eljárásban a rendszeres „országjelentést” az UNMIK készíti el, és nyújtja be. A Nyelvi Karta esetében nem tudunk hasonló „kreatív” megoldásról beszámolni, jöllehet az ország alkotmányának 58. cikke szerint a Koszovói Köztársaság a Nyelvi Karta „standardjainak tiszteletben tartását” is vállalja.

Természetesen nem a szerződésekhez való csatlakozás a nemzetközi jogi értelemben vett kötelezettségek vállalásának egyetlen módja. Ebben a körben hivatkozhatunk például az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága által 2006-ban elfogadott, az államok egyoldalú nyilatkozataira alkalmazandó irányelvekre, amelyek szerint – hasonlóan a szerződéskötési képességére – „[M]inden állam rendelkezik az egyoldalú nyilatkozatok útján történő jogi kötelezettségek vállalásának képességével”,³² továbbá „[A] nyilvánosan és a kötöttség szándékával tett nyilatkozatok jogi kötelezettségeket hozhatnak létre. Amennyiben ennek feltételei fennállnak, az ilyen nyilatkozatok kötelező jellege a jóhiszeműségen alapul, az érintett államok számításba vehetik és támaszkodhatnak azokra, és ezen államok ugyancsak jogosultak követelni ezen kötelezettségek tiszteletben tartását.”³³ Elméletben tehát Koszovó képes nemzetközi egyezményekből eredő és azokkal tulajdonképpen megegyező tartalmú kötelezettségek vállalására annak saját akaratából történő egyoldalú deklarálásával, anélkül, hogy hivatalosan csatlakozna a szerződésekhez. Ezzel összhangban Koszovó alkotmányának 22. cikke így fogalmaz:

A következő nemzetközi egyezmények és okmányok által biztosított emberi jogokat és alapvető szabadságokat garantálja ez az Alkotmány, azok *közvetlenül alkalmazandók* [kiemelés az eredetiben] a Koszovói Köztársaságban, valamint normakollízió esetén, elsőbbséget élveznek a törvényekkel és a hatóságok más aktsaival szemben:

– Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata;

³¹ Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and the Council of Europe on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 30 June 2004.

³² Lásd Guiding principles applicable to unilateral declarations of states, 2006. Text adopted by the International Law Commission at its Fifty-eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/61/10), 2. pont.

³³ Lásd *uo.* 1. pont.

- Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és annak kiegészítő jegyzőkönyvei;
- A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és kiegészítő jegyzőkönyvei;
- Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye;
- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény;
- A nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény;
- A Gyermekek jogairól szóló Egyezmény;
- A kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló Egyezmény.

Az Alkotmány 58. cikk 2. bekezdés pedig kimondja: „A Koszovói Köztársaság előmozdítja a tolerancia és párbeszéd szellemét, támogatja a közösségek közötti megbékélést, valamint tiszteletben tartja az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájában foglalt standardokat”.

A 2008-as, a közösségek jogairól szóló törvény 1. cikkében szintén megerősíti, hogy a törvényt az alkotmányban foglalt és az alkotmány értelmében alkalmazható nemzetközi emberi jogi garanciákkal, így a Keretegyezménnyel összhangban kell értelmezni.³⁴

Továbbá a koszovói nyelvhasználatról szóló törvény – jogi kötőerővel nem rendelkező – preambuluma kijelenti: „(A törvény) Alapul veszi a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát, az Emberi Jogok Európai Egyezményét és annak jegyzőkönyveit, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját”, mindemellett a koszovói parlament „figyelembe veszi a Nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló Hágai Ajánlásokat, a Nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Osloi Ajánlásokat és a kisebbségi nyelvű médiáról szóló Irányelveket (...)”.³⁵

Mindazonáltal a koszovói nyelvhasználati törvény preambuluma nem tekinthető nemzetközi jogi kötelezettségeket keletkeztető egyoldalú nyilatkozatnak, mivel a parlament csupán azt kívánta hangsúlyozni, hogy a törvény szövegezésekor a vonatkozó nemzetközi normákat is figyelembe vették. Az alkotmánnyal kapcsolatban némiképp eltérő a helyzet, mivel, ahogyan arra fentebb utaltunk, vonatkozó cikkének deklaratív jellege lehet. Az egyetlen kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy a belső jogszabályok, mint például a koszovói alkotmány, tekinthetők-e jogi kötőerővel bíró egyoldalú deklarációnak a nemzetközi jog alapján? A hatályos nemzetközi jogi normák alapján nehéz ebben a kérdésben egyértelműen állást foglalni. Egyrészt ahhoz kétség sem férhet,

³⁴ 1. cikk, 7. bekezdés.

³⁵ A jogalkotó itt az EBESZ Kisebbségi Főbiztos vonatkozó ajánlásaira utal.

hogyan alkotmányt egy törvényhozó testület, a Koszovói Nemzetgyűlés fogadta el és nem pedig egy az államot a nemzetközi kapcsolatokban képviselő személy fogalmazta meg azt. Másfelől viszont, noha a parlament meglehetősen korlátozott hatalommal és lehetőségekkel rendelkezik ezen a területen, az tisztán látható, hogy Koszovónak szándékában áll figyelembe venni a nemzetközi kisebbségi jogi normákat, beleértve a nyelvi jogokra vonatkozókat is.

V. A diszkrimináció tilalmának és a kisebbségi jogok védelmének alapelvei – Koszovó nemzeti törvényei a nemzetközi és/vagy európai normák fényében

A koszovói kisebbségi közösségek helyzete kulcskérdéssé vált mind a függetlenséget megelőző, mind az azt követő jogalkotás során. Már az UNMIK igazgatása alatt, a koszovói ideiglenes önkormányzat intézményei, ideértve úgy az ideiglenes Koszovói Nemzetgyűlést, mint az ideiglenes kormányt, tevékenyen törekedtek arra, hogy a koszovói közösségek jogegyenlőségének koherens jogi kereteit megteremtsék.³⁶ Szintén még az UNMIK igazgatása idején fogadta el a Koszovói Nemzetgyűlés az antidiszkriminációs törvényt³⁷ és a nyelvhasználati törvényt.³⁸ Mind a két jogforrás a nemzetközi okmányokban és uniós dokumentumokban megfogalmazott egyenlőség és kisebbségi nyelvi jogok ismert alapelveire támaszkodik. Az antidiszkriminációs törvény tükrözi az EU által elfogadott, diszkriminációt tiltó jogszabályok legfontosabb elemeit (különösen igaz ez az ún. foglalkoztatási irányelv³⁹ és a faji egyenlőségről szóló irányelv⁴⁰), így a diszkrimináció fogalmának meghatározását, a védett csoportok és tulajdonságok definícióját, a törvény megsértése esetén alkalmazandó igazságszolgáltatási eljárást, beleértve a pénzbírság kiszabását stb. A törvény tiltja a diszkriminációt – többek között – nemzeti vagy etnikai hovatartozás, anyanyelv alapján, alkalmazási területe pedig kiterjed a köz- és magánszférára egyaránt. Szintén a hivatkozott uniós irányelvek megoldását tükrözi, hogy ezeken kívül az egyéni és kollektív panaszok kivizsgálását a kormánytól független testület végzi. Az egyik legfontosabb pozitívuma a törvénynek éppen ez, vagyis, hogy nem kizárólag személyek, de a sértettet képviselő civil szervezetek is jogosultak diszkriminációval kapcsolatos panasszal a hatósághoz fordulni. Az antidiszkriminációs törvény teljes körű alkal-

³⁶ Részletekért lásd DIMITRIJEVIĆ, Aleksandra: *Minority Rights in the Context of Kosovo*. Pristina, 2004.

³⁷ The Anti-Discrimination Law 2004/3., http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&lang=en&id=77 (letöltve: 2021.03.31.).

³⁸ Law on the Use of Languages 02/L-37., http://www.komisioneri-ks.org/repository/docs/2006_02-L37_en-.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³⁹ 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmódról.

⁴⁰ 2000/43/EK irányelv a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmódról.

mazásának legfőbb akadályát azonban az állampolgárok mérsékelt jogtudatossága és a jogállami intézményi garanciák hiányosságai egyszerre jelentik.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a diszkrimináció tilalma mindig csak az első lépést jelentheti a kisebbségi közösségek identitásának védelmében. Ahogyan azt az ENSZ Kisebbségvédelemmel és a diszkrimináció megelőzésével foglalkozó Albizottsága (1999-től 2006-ig Emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó Albizottság)⁴¹ megfogalmazta, egyértelműen el kell választani egymástól a „diszkrimináció megelőzésének” és a „kisebbségek védelmének” fogalmait:

1. A diszkrimináció megelőzése minden olyan cselekedet megelőzése, amely az egyént vagy emberek egy csoportját megfosztja az általuk áhított egyenlő bánásmódtól. A kisebbségek védelme pedig olyan, nem domináns helyzetben lévő csoportok védelmét jelenti, amelyek, bár általánosságban szeretnék a többséggel egyenlő bánásmódban részesülni, de egy bizonyos mértékig megkülönböztető bánásmódot is óhajtanak annak érdekében, hogy megőrizhessék azokat az alapvető jellegzetességeiket, amelyek a többségi lakosságtól megkülönböztetik őket.⁴²

Annak ellenére, hogy Koszovóban, ahogy azt fentebb már említettük, az alkotmányos szabályok nem alkalmazzák a „kisebbség” kifejezést, hanem különböző közösségeket ismernek el az országban, egyértelmű, hogy a nem-albán közösségek vannak nem-domináns, azaz kisebbségi helyzetben. Ezért, hogy Koszovó teljesítesse alkotmányos vállalásait, amely szerint minden közösséget egymással egyenlőként kezel, a diszkrimináció általános tilalmán túl kell lépnie, és a nem-domináns közösségeknek különleges jogokat kell biztosítania.

Ebben a kontextusban a másik törvény, amelyet a kisebbségi közösségek védelmének érdekében fogadtak el még a függetlenség kikiáltása előtt, vagyis a nyelvhasználati törvény kiemelkedő fontosságú Koszovóban a kisebbségi vagy közösségi jogok elismerésében. A törvény hivatalos nyelvként ismeri el az albán és a szerb nyelvet; valamint deklarálja azok teljes egyenlőségét az egész ország területén.⁴³ A hivatalos nyelvek szabályozása mellett a törvény elismeri a hivatalos nyelvektől különböző nyelvet beszélő állampolgárok nyelvi önazonosságuk megőrzéséhez fűződő jogát is. Önkormányzati szinten a törvény a bosnyák, a roma és török nyelveket hivatalosként is elismeri, feltéve, hogy az azt beszélők aránya eléri az adott település lakosságának legalább 3 százalékát. Ahogyan említettük, az albán és szerb nyelv azonos jogállással rendelkezik minden koszovói intézményben, így értelemszerűen a központi szervek szintjén is. A kormány- és parlamenti üléseken mindkét hivatalos nyelv szabadon

⁴¹ Ez az albizottság (legalábbis ezen a néven) 2006-ban megszűnt, helyét az Emberi Jogi Tanács Tanácsadó Bizottsága vette át.

⁴² U.N. Doc. E/CN.4/52, Sec. V.

⁴³ 02/L-37. számú törvény a nyelvhasználatról. 1. cikk (ii).

használható, továbbá „mindenkit megillet a jog, hogy a központi intézmények vele a két hivatalos nyelv valamelyikén érintkezzenek és, hogy ezeken a nyelveken férjen hozzá a szolgáltatásokhoz és a nyilvános dokumentumokhoz”.⁴⁴ Ehhez nagyon hasonlóan helyi szinten, a településen használt hivatalos nyelvek bármelyike használható a helyi szervekkel való kommunikációban, hivatalos dokumentumokban és az állampolgárokkal való kapcsolattartásban. Az önkormányzati szintű szabályozásokat és határozatokat a helyhatóság összes hivatalos nyelvén ki kell adni.⁴⁵ Ezenfelül a törvény rendelkezik az állami vállalatokban, a peres és nemperes eljárásokban, az oktatásban és médiában való nyelvhasználati jogokról is. E szabályok alkalmazásának felügyeletét ellátandó a törvény a koszovói kormányt kötelezi egy Nyelvi Bizottság felállítására. A Nyelvi Bizottság fő feladata a hivatalos nyelvek hatékony közintézményi használatának felügyelete, valamint a közösségek nyelvi jogai alkalmazásának folyamatos figyelemmel kísérése. Végül tevékenysége körében ajánlásokat és javaslatokat is tehet a központi és helyi hatóságoknak, illetve rendszeresen beszámol a kormánynak és a törvényhozásnak a nyelvi jogok megsértéséről.⁴⁶ A Nyelvi Bizottság összetételét külön miniszterelnöki rendelet szabályozza.

Általánosságban elmondható, hogy a „nyelvtörvény” figyelemmel van a nemzetközi jog által ismert főbb, a kisebbségi nyelveket beszélő személyeket védő alapvető szabályokra, és a szabályozás teljes mértékben összeegyeztethető Koszovó alkotmányos és nemzetközi kötelezettségeivel.⁴⁷ Azonban a törvény hatékony alkalmazásának fő problémáját az állampolgári politikai és jogi tudatosság hiánya vagy relatíve csekély volta, illetve a vonatkozó szabályok gyakorlati alkalmazásának akadályai jelentik. Utóbbi körben említhető például, hogy a Nyelvi Bizottság működése és hatékonysága sokáig erősen kérdéses volt.⁴⁸

Végezetül nem hagyhatjuk figyelmen kívül a függetlenség kikiáltása után elfogadott, a közösségek jogairól szóló törvényt.⁴⁹ A törvény értelmében a koszovói „községek” tulajdonképpen a kisebbségeket takarják, ahogy az 1. cikk 4. bekezdés fogalmaz „községek azok a nemzeti, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási csoportok, amelyek hagyományosan jelen vannak a Koszovói Köztársaságban és nincsenek többségben. Ezek a csoportok a szerb, a török, bosnyák, roma, askáli, egyiptomi, goráni és egyéb közösségek.” Ugyanakkor a „többségi közösség” (azaz az albánok) is élvezheti a törvényben foglalt jogokat azokon a településeken, ahol kisebbségben

⁴⁴ 02/L-37. számú törvény a nyelvhasználatról. 4. cikk.

⁴⁵ 02/L-37. számú törvény a nyelvhasználatról. 7–8. cikk.

⁴⁶ 02/L-37. számú törvény a nyelvhasználatról. 32. cikk.

⁴⁷ A Koszovói Köztársaság alkotmányának 58.2 cikke előírja a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény és a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartájának tiszteletben tartását. <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴⁸ *The Beginning of Implementation of the Law on the Promotion and Protection of Rights of Communities and Their Members in the Republic of Kosovo*. Belgrade, December 2008. 86. o.

⁴⁹ Law on the Protection and Promotion of the Rights of Communities and their Members, No. 03/L-047.

van.⁵⁰ Ahogy fentebb említettük, a törvényt a nemzetközi emberi jogi normákkal és a Keretegyezménnyel összhangban kell értelmezni,⁵¹ ezt tükrözi, hogy a közösségek törvényben foglalt jogai lényegében a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokban elismert jogokat fedik le. Így különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a közösségek közötti egyenlőség érdekében tett megerősítő intézkedések lehetősége,⁵² a nyelvhasználati jogok,⁵³ a politikai részvételi jogok,⁵⁴ az anyanyelvű média,⁵⁵ az anyanyelvű oktatáshoz való jog⁵⁶ a Keretegyezményben is szerepelnek. Egyes rendelkezéseiben a törvény szinte szó szerinti átvételeket is tartalmaz a Keretegyezményből, így például a névhasználathoz való jog megfogalmazásában.⁵⁷ Ugyanakkor a koszovói társadalom realitásait figyelembe véve, a törvény egyes kisebbségi jogokat a nemzetközi standardoknál tágabban értelmez, például a gazdasági és szociális jogok területén kifejezetten kötelezettséget vállal az állam arra, hogy a hátrányos helyzetű közösségek számára közfoglalkoztatási programokat indít, és különösen tekintetbe veszi a roma, askáli és egyiptomi közösségek igényeit.⁵⁸ Azonban sem a közösségek jogairól szóló törvény, sem más koszovói jogszabály nem lép túl a nemzetközi jogban megszokott egyéni és közösségi kisebbségi jogok elismerésén: így például a területi és a kulturális kisebbségi autonómia-igényekre nem reflektál.⁵⁹ Összességében a közösségek jogairól szóló törvény a nemzetközi kisebbségi jogi standardok szellemét tükrözi, és egyes fordulataiban szövegét is követi.

VI. Következtetések

Noha a kisebbségi jogok garantálása központi eleme mind a belső társadalmi stabilitás megteremtésének, mind pedig a kellő nemzetközi mozgáster biztosításának, nem egyszerű feladat az ilyen nemzetközi kötelezettségek teljesítése úgy, hogy Koszovó államisága vitatott. A kisebbségi jogok és a Koszovóban élő közösségek közötti egyensúly jelentősége teljesen egyértelmű és világos, elegendő ehhez elolvasni a koszovói és szerb miniszterelnökök által aláírt 2013. évi brüsszeli megállapodás rendelkezéseit. A kisebbségi jogokat érintő mai nemzetközi kötelezettségek nagy többsége azonban

⁵⁰ 1. cikk, 4. bekezdés.

⁵¹ 3. cikk, 1. bekezdés.

⁵² 3. cikk.

⁵³ 4. cikk.

⁵⁴ 11. cikk.

⁵⁵ 6. cikk.

⁵⁶ 8. cikk.

⁵⁷ 4. cikk, 2. bekezdés. Vö. Keretegyezmény 10. cikk 1. bekezdés.

⁵⁸ 9. cikk, 2. bekezdés.

⁵⁹ Ugyan a szerb és koszovói kormány között 2013-ban megkötött brüsszeli megállapodás a szerb önkormányzatok közösségének létrehozását is tartalmazta, ez a mai napig nem jött létre.

nemzetközi szerződéseken alapul. Amennyiben a koszovói közösségeket vesszük alapul, ez a helyzet számos problémát vet fel. Az egyhangú elismerés hiányában Koszovó csak nehezen tud eleget tenni azon multilaterális nemzetközi szerződésekből származó kötelezettségeinek, amelyeknek egyáltalán a részesévé tudott válni. A téma szempontjából legfontosabb nemzetközi szerződésekhez államok csatlakozhatnak, és a nemzetközi szervezetek keretében kidolgozott egyezmények esetében ennek gyakran előfeltétele az is, hogy az állam az adott szervezet tagja legyen. Koszovó esetleges ENSZ tagsága jelenleg nem tűnik reálisnak, mivel a Biztonsági Tanács két állandó tagja, az Oroszországi Föderáció és a Kínai Népköztársaság következetesen ellenzik Koszovó államként való elismerését. Igaz, előbbi a Krím függetlenségi népszavazása, szecessziója, majd annexiója idején hivatkozott Koszovó példájára mint „precedensre”,⁶⁰ de ez nem jelenti azt, hogy a közeljövőben elismerné a volt szerbiai autonóm terület független államiságát, mivel az kül-⁶¹ és belpolitikai⁶² törekvéseivel és érdekeivel továbbra is ellentétes. Mindemellett az ENSZ tagsághoz a Közgyűlés kétharmados többségének támogatására is szükség lenne, ami szintén nehezen tűnik elérhetőnek Koszovó esetében, figyelembe véve az államisága elismerésére vonatkozóan számára évek óta egyre kedvezőtlenebb tendenciát, ami elsősorban az elismerő államok számának csökkenésében nyilvánul meg (lásd *supra*). Mindezek ellenére két lehetőség is van Koszovónak arra, hogy bizonyos kisebbségvédelmi szempontból releváns egyezmények részese lehessen. Példa lehet erre [A] népirtás büntettének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló 1948. évi egyezmény, amelynek 11. cikke szerint:

[A] jelen Egyezmény az Egyesült Nemzetek Szervezete bármely tagállama, valamint minden olyan nem tagállam részére, amelyet a közgyűlés az Egyezmény aláírására meghív, 1949. december 31-ig aláírásra nyitva áll. (...) 1950. január 1-jétől az Egyesült Nemzetek Szervezetének bármely tagja és minden olyan nem tagállam, amely megkapja a fent említett meghívást, csatlakozhat a jelen Egyezményhez.⁶³

Miután minősített többség nem szükséges ebben az esetben, így elméletben a Közgyűlés elfogadhatna egy ilyen értelmű határozatot, mivel az ENSZ-tagállamok – igaz, meglehetősen szűk – többsége már elismerte Koszovót szuverén államként. A többi, kisebbségvédelmi szempontból szintén releváns egyetemes nemzetközi szerződés is

⁶⁰ CANI, Bahri: You can't compare Crimea and Kosovo. DW, 2014.03.12., <https://www.dw.com/en/you-cant-compare-crimea-and-kosovo/a-17493034/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶¹ Az orosz külpolitika Szerbiára, Görögországra, Törökországra, Szíriára és Kínára is szövetségesként, vagy legalábbis potenciális partnerként tekint, ami az egyoldalúan elszakadni vágyó régiók Moszkva általi elismerése ellen szól.

⁶² Ebben a körben elsősorban az Oroszországhoz tartozó és különböző belső jogi jogállású kaukázusi területi egységek Föderáción belül tartására gondolhatunk elsősorban.

⁶³ 1955. évi 16. törvényerejű rendelet a népirtás büntettének megelőzése és megbüntetéséről 1948. évi december 9. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

tartalmaz hasonló szabályokat a részessé válásra vonatkozóan. Azonban az 1965. évi faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (a továbbiakban ICERD) és az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) más lehetőségeket is nyitva hagy a szerződésekhez való csatlakozáshoz. Egyfelől egy állam, amelyik nem tagja az ENSZ-nek, de részese a Nemzetközi Bíróság Statútumának, csatlakozhat ezekhez a szerződésekhez. Ugyanakkor a Nemzetközi Bíróság Statútumának aláírásához szükséges eljárási feltételek nagyon hasonlóak ahhoz, amelyeket az ENSZ-tagság esetében láthattunk. Ezen tények ellenére Koszovó – elméletben – csatlakozhat mindkét imént említett egyezményhez. Az ebből a szempontból lényeges rendelkezéseiket figyelembe véve az ENSZ bármely szakosított intézményének tagjai is csatlakozhatnak ezekhez a szerződésekhez, és Koszovó 2009 óta tagja például a Nemzetközi Valutaalapnak, illetve a „Világbank Csoport” szervezeteinek is, közte a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Banknak (IBRD) a Nemzetközi Pénzügyi Társaságnak (IFC), vagy éppen a Nemzetközi Fejlesztési Egyesületnek (IDA). Elméletben nincs tehát áthidalhatatlan jogi akadály Koszovó ICERD-hez és ICCPR-hoz való csatlakozásának. Pontosabban a nehézségek – ha egyáltalán léteznek – inkább politikai, semmint jogi jellegűek. Az ENSZ-hez hasonlóan Koszovónak nincsenek jó kilátásai a szakosított intézményekhez való csatlakozásra sem, az Egészségügyi Világszervezetet (WHO) és a Szellemi tulajdon Világszervezetét (WIPO) kivéve. A WHO-hoz való csatlakozás feltétele az Egészségügyi Közgyűlés egyszerű többségű támogatása, míg a WIPO-tagság lehetősége bármelyik további szakosított intézményi szervezeti (például a WHO-) tagságon alapulhat. Érdekes módon azonban úgy tűnik, hogy Koszovó nem igazán érdeklődik sem a WHO-hoz, sem pedig a WIPO-hoz, illetve a z ICCPR-hoz és a ICERD-hez való csatlakozás iránt. Ehelyett megelégszik az utóbbi két szerződésből származó kötelezettségek egyoldalú nyilatkozatok útján történő vállalásával.

Az ET égisze alatt kidolgozott és korábban már említett két kisebbségvédelmi szerződésnek főszabály szerint csak az Európa Tanács tagjai válhatnak a részesévé. Koszovó elméletileg csatlakozni tudna az Európa Tanácshoz, mivel e szervezet tagjainak 72 százaléka elismeri államként a balkáni országot. Az ET Alapszabálya 4. cikkének megfelelően a Miniszteri Bizottság „minden olyan európai államot (meghívhat a szervezethez történő csatlakozásra), amely képes és hajlandó elfogadni a 3. cikk rendelkezéseit (...)” és az ilyen határozat elfogadásához kétharmados többség szükséges, ez pedig elvileg biztosítható lenne. Ahhoz kétség sem férhet, hogy Koszovó tett, illetve talán jelenleg is tesz erőfeszítéseket az ET-hez való csatlakozás érdekében, azonban feltehetően politikai-diplomáciai természetű tényezők miatt ez eddig nem sikerülhetett. Jóllehet az említett ET-körben kidolgozott nemzetközi szerződésekbe foglalt szabályok, ha nem is szerződéses, hanem egyoldalú nyilatkozatok alapján kötelezik Koszovót, a nemzetközi közösség és a koszovói kisebbségi közösségek érdeke is a tényleges szerződéses fellé válás lenne, mégpedig a következő okokból. Először is, a demokratikus alapelvek és értékek, mint amilyenek a sokszínűség és

a jogállamiság elvei, ideértve különösen a jogbiztonság követelményét, csak átlátható jogi keretek esetén érvényesülhetnek Koszovóban. Továbbá a szerződésekhöz való formális csatlakozás hiányában a nemzetközi monitoring mechanizmusok értelem-szerűen nem képesek kellő hatékonysággal működni Koszovóban. Ez még akkor is így van, ha mint például a Keretegyezmény esetében láthattuk, a nemzetközi monitoring eljárások egy ideiglenesnek szánt megállapodás alapján működhetnek, igaz, ezek egyedi esetet képeznek,⁶⁴ és nem jelentenek valódi megoldást a helyzetre. Tény, hogy a gyakorlatban még mindig nagyon nehéz megítélni azt, hogy Koszovó mennyiben tesz eleget a kisebbségvédelemre vonatkozóan egyoldalúan vállalt nemzetközi kötelezettségeinek.

⁶⁴ Nincs hasonló módszer a Nyelvi Karta implementációjának ellenőrzésére.

TURBÉK Zoltán*

Mesterséges intelligencia és az Európa Tanács. Egy regionális szabályozás lehetőségei¹

„Artificial intelligence is the future, not only for Russia, but for all humankind. It comes with colossal opportunities, but also threats that are difficult to predict. Whoever becomes the leader in this sphere will become the ruler of the world” – Vlagyimir PUTYIN, 2017. szeptember 1.²

Nemzetközi jog iránt érdeklődő joghallgatóként közel húsz évvel ezelőtt kerültem kapcsolatba Valki Lászlóval. Szakértelme és manapság oly ritka úriember mivolta és szerénysége miatt sokan felnéztünk rá, így nagy megtiszteltetésnek éreztem, hogy vállalta, hogy az ENSZ reformjáról szóló szakdolgozatom konzulense legyen.

Az ELTE-ÁJK akkoriban Laci által vezetett Nemzetközi Jogi Tanszékének kurzusain megszerzett ismeretek kiváló alapot biztosítottak ahhoz, hogy később gyakorló nemzetközi jogásként megálljam a helyemet mind a diplomácia világában, mind pedig egyes ENSZ szervezetekben. És bár a tudományos területről engem végül elsodort az élet, a mai napig inspirációt merítek a nemzetközi jogi tudományos munkákból.

Jelen írással szeretnék tisztelni Valki László gazdag szakmai életútja és oktatói munkássága előtt, s köszönetet mondani Neki a sok évtizedes áldozatos munkáért, amellyel oly sok fiatal joghallgatóba csepegtette bele a nemzetközi jog szeretetét.

Köszönjük, Tanár Úr! Boldog születésnapot!

Az Európa Tanács (ET) mesterséges intelligencia (*Artificial Intelligence* – AI) fejlesztésének és alkalmazásának szabályozására irányuló törekvései kiválóan szemléltetik,

* TURBÉK Zoltán főosztályvezető, KKM Nemzetközi Szervezetek Főosztálya; nemzetközi jogász; az Európa Tanács mesterséges intelligencia szabályozásával foglalkozó bizottságának (CAHAI) tagja; társelnök, CAHAI Policy Development Group.

¹ A cikkben képviselt szerzői vélemény nem feltétlenül tükrözi a KKM álláspontját.

² 'Whoever leads in AI will rule the world': Putin to Russian children on Knowledge Day. RT.com, 2017.09.01., <https://www.rt.com/news/401731-ai-rule-world-putin/> (letöltve: 2021.03.31.).

hogy a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jog miként keresik helyüket globalizált és digitalizálódó világunkban. Az új technológiák által keltett kihívások innovatív és rugalmasságot biztosító megoldásokat követelnek, a nemzetközi szervezetek pedig megpróbálnak minderre reagálni, feltérképezve a még szürke zónákat, s olyan válaszokat keresve, amelyek a jövőben is működőképesek lesznek.

A témaválasztásom mögött meghúzódó másik ok személyes érintettségem. 2019 őszén a Külügyminisztérium engem jelölt arra, hogy képviseljem hazánkat az ET által felállított, AI szabályozásával foglalkozó bizottságban (*Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence* – CAHAI³), 2020 nyarán pedig az a megtiszteltetés ért, hogy a CAHAI stratégiai és *policy* kérdésekkel foglalkozó munkacsoportja, a *Policy Development Group* (PDG) társelnökévé választott, és azóta e szerepkörben segíthetem a tárgyalási folyamatot. Mindennek köszönhetően közelről láthatom, hogy egy progresszív normaalkotásban jártas szervezet és tagállamai miként próbálják kidolgozni ezen új és sok tekintetben még ismeretlen technológia fejlesztésének és alkalmazásának jövőbeli jogi kereteit.

Az AI területén egyelőre a „győztes mindent visz” alapon működő dinamika érvényesül, és a piaci szereplők alacsony számára tekintettel oligopolisztikus piaci szerkezet alakult ki. A *BigTech* vállalatok⁴ általi hatalomkoncentráció rendkívüli mértéket ölt. Egyesek szerint ők az *online* világ urai, befolyásolják a társadalmi párbeszéd alakulását, ellenőrzik és felügyelik az *online* felületeket használó egyéneket és adataikat, s monopolizálják az AI tudományt és innovációt.⁵

Az AI technológiát alkalmazó kormányzási modellek is megjelentek. Ennek el-túlzott változata a „digitális totalitarizmus”⁶ rendszere, melynek bizonyos elemeit növekvő számú állam próbálja meghonosítani. Az AI terjedésével a hagyományos harcászati eszközök korszerűtlenné válnak, és ezzel felborulhat a korábbi hatalmi egyensúly. E folyamatok globális szinten újabb fegyverkezési versenyt (*AI arms race*) indítottak el. Megfelelő ellenőrzés és kontroll hiányában meggyengülhet az államok erőszakmonopóliuma, és hosszabb távon akár létalapjuk is megkérdőjeleződhet. Az AI alkalmazásának társadalmakra és gazdaságokra gyakorolt pozitív hatásai mellett megjelentek olyan új típusú kockázatok (például a külföldi dezinformációs kampányok,

³ <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ Az AI-t fejlesztő és alkalmazó legnagyobb vállalatokat (*Google/Alphabet, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft*) sokan a *Big Five*-nak, *GAFAM*-nak vagy épp *Frightful Five*-nek nevezik. Lásd MULLER, Catelijne: *The Impact of AI on Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. In *Towards Regulation of AI Systems*. Council of Europe, December 2020. <https://rm.coe.int/prems-107320-gbr-2018-compil-cahai-couv-texte-a4-bat-web/1680a0c17a> (letöltve: 2021.03.31.) 31. o.

⁵ Például Hao, Karen: *How Facebook got addicted to spreading misinformation*. *technologyreview.com*, 2021.03.11., https://www.unodc.org/res/ji/import/policy_papers/china_ai_strategy/china_ai_strategy.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ Lásd például a Kínában bevezetett „társadalmi kreditrendszert” (*social credit system*), amely arcfelismerő rendszereket és *big data* elemzést alkalmazó tömeges megfigyelés egyik formája, s az állampolgárok viselkedésének pontozását célozza.

„gyilkos robotok”⁷ kifejlesztése, robbanószeres dróntámadások, tömeges állásvesztések miatt bekövetkező társadalmi destabilizáció és migrációs hullám, új típusú emberi jogi jogsértések⁸), amelyek megelőzésére és kezelésére az államoknak fel kell készülniük.

Felismerve, hogy az AI rendkívüli hatással lesz az emberiség jövőjére és forradalmasítja az élet szinte valamennyi területét, egyre több kormány, nemzetközi szervezet,⁹ vállalat, kutatóintézet fordít kiemelt figyelmet e témára. A technológia fejlődésével párhuzamosan megindult a geopolitikai versengés és a vezetői szerep megszerzésére irányuló harc. Az egyelőre még élen járó USA mellett megjelent a trónkövetelő Kína, amely célul tűzte ki, hogy 2030-ra megszerezze a globális AI vezető szerepet,¹⁰ de egyre erősödik más államok,¹¹ köztük Magyarország¹² aktivitása is. Az államok és a magánszféra szereplői is dollárszázmilliókat terveznek AI kutatás-fejlesztésre fordítani, és egyre több állam dolgoz ki nemzeti AI stratégiát.

I. Az Európa Tanács szabályozási törekvései

A technológiai fejlődés a múltban is gyakran generált szabályozási igényeket. Ugyanez történik most is. Az AI megjelenésével és elterjedésével nyilvánvalóvá vált szabályozási űr és zűrzavar sürgető szabályozási igényt generált. Az új technológia által alakított térben a hagyományos megoldások azonban nem, vagy nem ugyanúgy működnek.

1. Az ET tevékenységének úttörő jellege

A nemzetközi szervezetek közül a strasbourgi székhelyű Európa Tanács az egyik legaktívabb szereplője az AI technológia szabályozásáról folytatott nemzetközi párbeszédnek. Az ET fellépésének úttörő jellege tetten érhető abban, hogy nem kizárólag

⁷ Más néven halálos autonóm fegyverrendszerek (LAWS – *lethal autonomous weapon system*).

⁸ Például az arc- és/vagy érzelem-felismerő szoftverek jogosulatlan alkalmazása (például fogyasztói, választói preferenciák azonosítására) még demokratikus államokban is; vagy épp a kép- és videóhamisításra használt *deepfake* technológia terjedése és visszaélészerű alkalmazása.

⁹ Az ENSZ és más nemzetközi szervezetek AI-vel kapcsolatos tevékenységéről bővebben lásd TURBÉK Zoltán: Nemzetközi szervezetek a mesterséges intelligencia korában – Az Európa Tanács szabályozási törekvései és lehetőségei. *Külügyi Szemle, Különszám* (2021/1), 99–128.

¹⁰ *New Generation of Artificial Intelligence Development Plan*, State Council Document [2017] No. 35., https://www.unodc.org/res/jji/import/policy_papers/china_ai_strategy/china_ai_strategy.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ Például UK, Franciaország, Finnország, Izrael, Kanada, India, Japán, Dél-Korea, UAE, Szlovénia.

¹² Magyarországon, 2018 őszén megalakult a 2021 márciusára már több mint 315 tagszervezetet számláló MI Koalíció, <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/tartalom/mesterseges-intelligencia-koalicio> (letöltve: 2021.03.31.). 2020 szeptemberében pedig megjelent Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája: <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/kiadvanyaink/download/Magyarorszag%20Mesterseges%20Intelligencia%20Strategiaja1.pdf/hu> (letöltve: 2021.03.31.).

az emberi jogi, hanem a szervezet működésének másik két pillérét adó, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos aspektusokra is koncentrált. E három pillér együttes kezelése megkülönbözteti az AI-val foglalkozó többi nemzetközi szervezettől (például UNESCO, OECD).

A szervezet AI szabályozásával kapcsolatos munkája során is épít arra a normatív jogfejlesztés terén szerzett sok évtizedes tapasztalatra, amelyre az 1949-ben történt létrehozása óta több mint kétszáz nemzetközi szerződés¹³ kidolgozása eredményeként szert tett.

Az ET-ben folyó munka további különlegessége, hogy annak – a szervezet regionális jellege ellenére – globális hatása lehet. Hogyan lehetséges ez? Az elmúlt évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy az ET-ben kidolgozott új szabályok számtalan esetben szolgáltak más regionális vagy épp univerzális jogalkotási törekvések, illetve nem ET-tagállam országok nemzeti jogszabályainak modelljeként. Emellett egy speciális eljárás¹⁴ lehetővé teszi, hogy egyes ET-egyezményekhez – az ET Miniszteri Bizottsága meghívására – ne kizárólag ET-tagok, hanem ET-n kívüli európai vagy akár Európán kívüli államok is csatlakozzanak (ez történt például a Budapest Egyezményrel, melynek jelenleg 65 részes állama van, köztük az USA).¹⁵

Ugyancsak példaértékű az az ET által a tárgyalások során követett megközelítés, miszerint – a jogi instrumentum minél szélesebb körű elfogadottságának előmozdítása érdekében – törekednek valamennyi releváns szereplő tárgyalásokba való bevonására, ezzel biztosítva a folyamat inkluzív jellegét. Ennek részeként kiemelendő és más szervezetekhez képest új elem, hogy az ifjúság érdekeit képviselő szervezetek is aktívan részt vesznek a szabályok kidolgozását célzó munkában. Emellett sor került egy *gender equality rapporteur* kijelölésére is, a bizottság mandátumában pedig kifejezetten szerepel, hogy hangsúlyt kell helyezni a fogyatékossgal élő személyek jogainak figyelembevételére.

2. A CAHAI létrehozása és felépítése

Az ET AI-val kapcsolatos eddigi tevékenységére inkább a szektorális jelleg, a speciális fókusz, a párhuzamosság, valamint a koordináció hiánya és mindezek eredményeként a fragmentáció volt jellemző. A finn ET-elnökség idején szervezett AI konferencia¹⁶

¹³ Complete list of the Council of Europe's treaties, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ Participation of Non-member States, <https://www.coe.int/en/web/conventions/participation-of-non-member-states> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁵ Chart of signatures and ratifications of Treaty 185, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=uWa5qF55 (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁶ A finn ET-elnökség szervezésében 2019 februárjában került sor a *Governing the Game Changer – Impacts of artificial intelligence development on human rights, democracy and the rule of law* témájú magas szintű konferenciára, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/aiconference2019> (letöltve: 2021.03.31.), melynek eredményeként került sor a CAHAI létrehozására.

azonban rámutatott arra, hogy az AI átfogó, koordinált szabályozására égető szükség van, és az ezzel való késlekedésnek rendkívül káros és beláthatatlan következményei lehetnek mind az egyénre és a társadalmakra, mind az ET-re mint szervezetre nézve. A CAHAI 2019. szeptemberi létrehozása épp azt célozta, hogy az ET proaktív szereplője, alakítója legyen e folyamatnak, s – eljelentéktelenedés helyett – globális szinten is megőrizhesse relevanciáját, mindezt olyan általános szabályozási keret kialakítása útján, amely modellként szolgálhat más szervezetek, államok és egyéb szereplők számára.

Az ET Miniszteri Bizottsága által 2019. szeptember 11-én felállított bizottság feladata, hogy 2021 végéig, az ET emberi jogi, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos normáit figyelembe véve, valamint az érintett szereplők széles körével való konzultációk eredményeire alapozva: (1) készítsen megvalósíthatósági tanulmányt (*feasibility study*) és (2) dolgozza ki az AI tervezés, fejlesztés, valamint alkalmazás „jogi keretének” (*legal framework*) lehetséges tartalmi elemeit.

Nem véletlen, hogy a CAHAI mandátumában az általános „jogi keret” kifejezés szerepel, hiszen a jogi keret formájára vonatkozóan (például kötelező erejű nemzetközi egyezmény vagy más dokumentum) – a tárgyalások és a megvalósíthatósági tanulmány megállapításai függvényében – a CAHAI-nak kell javaslatot tennie. Mivel más nemzetközi szervezetek keretében felállított testületek eddig kizárólag e technológia etikai aspektusainak vizsgálatával és jogilag nem kötelező ajánlások kidolgozásával foglalkoztak, a CAHAI tekinthető az első olyan kormányközi testületnek, amely az AI szabályozása kapcsán a kötelező érvényű szabályok szükségességéről és lehetséges tartalmáról folytat tárgyalásokat.

Létrehozása óta a CAHAI felállított három albizottságot: a stratégiai és *policy* kérdésekre fókuszáló *Policy Development Group*-ot, amelynek elsődleges feladata volt a megvalósíthatósági tanulmány¹⁷ elkészítése, s jelenleg a jogi keret jogilag nem kötelező elemeinek kidolgozására koncentrálni. A *Consultations and Outreach Group* (COG) a „multistakeholder” konzultációk előkészítésével foglalkozik. Végül 2021 januárjában alakult meg a *Legal Frameworks Group* (LFG), amely a megvalósíthatósági tanulmányban megfogalmazott ajánlásokat kíséri majd meg jogi rendelkezések formájában artikulálni.

Fontos az inkluzivitás és a releváns szereplők bevonásának biztosítása a tárgyalási folyamat során. Mindez tökéletesen tettenérhető például a CAHAI PDG munkájában, ahol is a nem ET-tag megfigyelő államok (például Izrael, Mexikó) és a *think tank*ek, civil szervezetek legalább olyan aktívak, sőt időnként aktívabbak, mint maguk az ET-tagállamok. A CAHAI munkájában az ET-partner internetvállalatok¹⁸ is részt vesznek. Mindezek jelentősége azért is rendkívüli, mivel így lehet előmozdítani,

¹⁷ Council of Europe Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI). Feasibility Study. 2020.12.17., <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁸ Cooperation with Companies, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/exchange-of-letters> (letöltve: 2021.03.31.). Például Apple, AT&T, BT, Cloudflare, Deutsche Telekom, Element AI, Facebook, Google, IBM, Intel, Kaspersky Lab, Microsoft, Orange and Telefónica.

hogy a CAHAI által kidolgozandó ajánlások minél szélesebb kör számára legyenek elfogadhatók, és a várhatóan kidolgozandó egyezményhez minél nagyobb számban csatlakozzanak majd nem ET-tagok is.

3. AI definíció, avagy a szabályozás tárgyi hatálya

A szabályozandó téma körülhatárolása és a tárgyi hatály meghatározása nélkül nehéz világos szabályokat felállítani. Nem véletlen tehát, hogy az AI szabályozásáról folytatott, így a CAHAI-ban zajló tárgyalásoknak is egyik kulcskérdése, hogy szükséges-e a szabályozni kívánt technológia fogalmát rögzíteni a kidolgozandó dokumentumban és ha igen, miként lehet definiálni a mesterséges intelligenciát.

Egyes szakértők az EU által felállított *High-Level Expert Group on AI* által kidolgozott definíció¹⁹ alapulvételét javasolják, míg mások az OECD által használt egyszerűsített fogalom²⁰ átvételét. Az UNESCO nem vállalkozik egy egységes, kizárólagos definíció megalkotására, már csak azért sem, mert a technológiai fejlődéssel a definíciót is módosítani kellene, az AI etikai aspektusairól szóló ajánlás-tervezetében azonban kísérletet tesz az AI rendszerek főbb jellemzőinek és elemeinek rögzítésére.²¹

A CAHAI tagjainak értékelése szerint fogalomalkotáskor figyelemmel kell lenni az AI multidiszciplináris jellegére. A CAHAI-nak pedig elsődleges feladata az AI emberi jogokra, demokráciára és jogállamiságra kifejtett hatásának kézzelfogható és vitathatatlan körülhatárolása. Nem feledhetjük azt sem, hogy ami ma „intelligensnek” minősül, az lehet, hogy holnap már nem lesz az, ezért a CAHAI-nak érdemes előrelátónak lennie és olyan technológiailag semleges definíciót alkotnia, amely az AI rendszerek hatásaira összpontosít.

¹⁹ „Artificial intelligence (AI) systems are software (and possibly also hardware) systems designed by humans that, given a complex goal, act in the physical or digital dimension by perceiving their environment through data acquisition, interpreting the collected structured or unstructured data, reasoning on the knowledge, or processing the information, derived from this data and deciding the best action(s) to take to achieve the given goal. AI systems can either use symbolic rules or learn a numeric model, and they can also adapt their behaviour by analysing how the environment is affected by their previous actions.” EC Independent High-Level Expert Group on AI – Ethics Guidelines for Trustworthy AI, https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419 (letöltve: 2021.03.31.).

²⁰ „AI system: An AI system is a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations, or decisions influencing real or virtual environments. AI systems are designed to operate with varying levels of autonomy.” OECD – Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#mainText> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ „Therefore, this Recommendation approaches AI Systems as technological Systems which have the capacity to process information in a way that resembles intelligent behaviour, and typically includes aspects of reasoning, learning, perception, prediction, planning or control.” UNESCO Preliminary Report on the first draft of the Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000374266> (letöltve: 2021.03.31.).

A megvalósíthatósági tanulmány az AI kifejezés alatt különféle technikákon alapuló, bármely olyan számítógépes alkalmazást ért, amely általában és jelenleg az emberi intelligenciához kapcsolható képességekkel rendelkezik.

A CAHAI tagjainak álláspontja és megközelítése egyelőre eltér az AI definícióját, beleértve annak szükségességét illetően, ugyanakkor abban már kialakult a konszenzus, hogy amennyiben a CAHAI kidolgoz a jövőbeli jogi keret potenciális elemeként egy definíciót, annak technológiai szempontból semlegesnek kell lennie (vagyis függetleníteni szükséges az AI rendszer alapjául szolgáló adott technológiáktól, hiszen azok a jövőben változhatnak), s egyfajta átfogó gyűjtőfogalomként fel kell ölelnie valamennyi automatizált döntéshozatali technológiát, beleértve annak szélesebb társadalmi-technológiai kontextusát. Abban is egyetértés mutatkozik, hogy meg kell találni az egyensúlyt a technológiai szempontból túlzottan precíz, ezáltal rövid időn belül elavuló definíció, és a homályos/pontatlan, és ezzel a különféle értelmezéseknek teret engedő fogalommeghatározás között.

A kidolgozandó jogi keretnek tehát egy egyszerűsített, technológiai szempontból semleges definíciót kellene majd tartalmaznia, amely lefedi azon gyakorlatokat és alkalmazási eseteket, ahol az AI rendszerek, s általában véve az automatizált döntéshozó rendszerek hatással lehetnek az emberi jogokra, a demokráciára és a jogállamiságra, és amely figyelembe veszi e rendszerek társadalmi-technikai hatásait is.

A CAHAI tagjai végül egyetértettek abban, hogy érdemes megvárni, hogy az EU – a beharangozott, 2021 első félévére várható új szabályozásában – milyen definíciót alkalmaz, s megkísérelni majd azzal összehangolni az ET megoldását.

II. A jelenlegi szabályozás és hiányosságai

Az általános univerzális vagy regionális emberi jogi egyezmények, mint például az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Szociális Charta, a Nemzetközi emberi jogi kódex,²² vagy épp az EU Alapjogi Chartája az élet valamennyi területére érvényes, az *offline* és az *online* térben egyaránt, a technológia jellegétől függetlenül alkalmazandó szabályokat tartalmaznak, ennél fogva az AI rendszerekre is érvényesek. A kérdés ugyanakkor az, hogy ezen általános dokumentumok megfelelő választ tudnak-e adni az AI rendszerek által generált kihívásokra, tudják-e biztosítani az ET sztenderdjeinek való megfelelést az AI rendszer teljes életciklusa alatt?

Jelenleg nincs olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely kifejezetten az AI vagy az automatizált döntéshozatal emberi jogokra, demokráciára, illetve jogállamiságra

²² Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights, <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet2rev.1en.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

gyakorolt hatásaira fókuszálna átfogó módon. Léteznek azonban olyan szektor-specifikus (például kiberbűnözés, biomedicina terén), illetve egyes sérülékeny vagy kisebbségi csoportokra (például nők, gyermekek, fogyatékkal élő) fókuszáló nemzetközi egyezmények, amelyek közvetett módon alkalmazandók lehetnek az AI egyes aspektusaira nézve. Ezen jogi dokumentumok azonban nem biztosítanak kellő védelmet az AI által generált kihívásokkal szemben.

Az üzleti élet szereplői, a tudományos vagy épp a közszféra szervezetei az elmúlt években számtalan *soft law* dokumentumot dolgoztak ki az AI etikus működésének biztosítására.²³ E dokumentumok elfogadására sok esetben épp az átfogó vagy szigorúbb szabályozás kidolgozásának elkerülése végett került sor. Nem meglepő, hogy a szereplők (különösen a nagy cégek) épp azok, akik a legnagyobb élharcosai az AI által keltett kihívások önszabályozás (*self-regulation*) útján történő rendezésének.

Az etikai iránymutatások azonban nem tudják helyettesíteni a jogilag kötelező szabályokat. A *soft law* eszközök előnyei között szokták említeni azok rugalmasságát, alakíthatóságát, azonnali végrehajthatóságát, könnyű módosíthatóságát, míg hátrányai között azok inkább retorikai jellegét, az egységes alkalmazhatóság, a kikényszeríthetőség, a számonkérhetőség, valamint a transzparencia hiányát.

A már meglévő szabályok többségét azonban még az AI technológia térnyerése előtt dolgozták ki, s mindez párosulva általános, nem AI specifikus jellegükkel, jelentősen gyengíti hatékonyságukat az AI által generált kihívásokra adandó megfelelő válaszadás tekintetében.

Léteznek olyan, az AI alkalmazás során az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme szempontjából releváns alapelvek, amelyek jelenleg jogilag nem biztosítottak. Ilyenek például a megfelelő emberi kontroll és felügyelet, a technikai megalapozottság, az átláthatóság és megmagyarázhatóság szükségességének elvei, különösen amikor az AI-nak jogi vagy más szempontból érdemi hatása van az egyénre nézve.

A már meglévő szabályokban megjelennek bizonyos egyéni, illetve személyhez köthető jogok, azonban az AI által generált kockázati tényezők társadalmi dimenzióira (például választási folyamatok, demokratikus intézmények) nem reflektálnak a jelenlegi szabályok. Míg egyéni jogsérelem esetén többnyire rendelkezésre állnak a különféle jogorvoslati lehetőségek, addig ezek teljességgel hiányoznak vagy fejletlenek a demokráciát, illetve a jogállamiságot érő káros beavatkozások esetén.

A jelenlegi szabályozási hiányosságok és joghézagok bizonytalanságot és félreérthetőséget generálnak a technológia körül, amely egyrészt megnehezíti az AI fejlesztők, alkalmazók és használók működését, másrészt az AI innovációk társadalmi hasznainak kiaknázását és fontos újítások kidolgozását is akadályozhatja.

²³ CAHAI (2020)07-fin, AI Ethics Guidelines: European and Global Perspectives, report prepared by Marcello Ienca and Effy Vayena, <https://rm.coe.int/cahai-2020-07-fin-en-report-ienca-vayena/16809eccac> (letöltve: 2021.03.31.).

A már meglévő szabályok magas száma és sokfélesége miatt is nehéz azokat az AI-ra koherens és átfogó módon alkalmazni, mindez pedig egyenlőtlen védelmi szintet eredményezhet. A *soft law* eszközök (például etikai iránymutatások) hatékonysága is korlátozott, mivel azok betartása pusztán az érintettek akaratán múlik, jogilag nem kikényszeríthetők.

A meglévő jogi eszközök hiányosságai és az alkalmazhatóságuk tekintetében érezhető fragmentáció ugyancsak jogbizonytalanságot eredményez a tekintetben, hogy az AI fejlesztés és alkalmazás esetleges határon átnyúló hatásait hogyan lehet kezelni. A nemzetközi szabályok hiánya gátolja az AI termékek és szolgáltatások határon átnyúló kereskedelmét, s megnehezíti az ehhez elengedhetetlen kölcsönös bizalom kialakítását.

Az AI tekintetében tehát nem beszélhetünk teljes jogi vákuumról, azonban léteznek olyan anyagi és eljárási jogi joghézagok, amelyek kezelése mielőbb szükséges lenne. A meglévő jogok konkretizálása és e jogok biztosítását célzó, az AI-rendszerek fejlesztőire és alkalmazóira vonatkozó egyértelmű kötelezettségek előírása nélkül nehéz lenne biztosítani az egyének teljes és hatékony védelmét. Egy kockázati alapú, átfogó jogi keretrendszer kijelölné azon határokat, amelyeken belül ösztönözné és erősítené a hasznos innovációt és ennek segítségével optimalizálni lehetne az AI előnyeit úgy, hogy közben biztosítani, sőt maximalizálni lehetne az emberi jogok, demokrácia, jogállamiság védelmét, hatékony jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett.

A fentiek fényében kijelenthető, hogy az AI szabályozási törekvéseknek elsődlegesen a meglévő joghézagok felszámolását kellene célozniuk. A meglévő jogi keretek mellett, szükség van olyan jogilag kötelező szabályok kidolgozására, amelyekkel biztosítani lehetne – szektortól függetlenül – egy átfogóbb szintű védelmet, s mindezt, szükség esetén, ki lehetne egészíteni szektor-specifikus szabályokkal is.

III. Az új szabályozás lehetséges formája

Az AI terén fennálló szabályozási hiányosságok felszámolása több módon történhet. Valamennyinek lennének előnyei és hátrányai.

1. Meglévő kötelező jogi eszközök modernizálása

A joghézagok felszámolásának egyik lehetséges módja lenne egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) fűzött jegyzőkönyv kidolgozása. Az opcionális jegyzőkönyvek kizárólag az azokat ratifikáló, illetve azokhoz csatlakozó államokat kötelezik, ezzel pedig a végrehajtás ellenőrzésének ideális esetben egységes rendszere töredezhet

szét. Az EJEE betartásának felügyelére felállított Emberi Jogok Európai Bírósága már így is jelentős elmaradása van az ügyek tárgyalását illetően. Egy EJEE jegyzőkönyv elfogadása ezt csak fokozná.

Ennek alternatívája lehetne egyes meglévő specifikus ET-egyezmények (például a kiberbűnözéssel foglalkozó Budapest Egyezmény vagy az adatvédelemmel foglalkozó modernizált 108. sz. Egyezmény²⁴) módosítása. Ennek egyik előnye lenne, hogy már működő monitoring és végrehajtást ellenőrző mechanizmusokra építene. Ellene szól ugyanakkor az említett egyezmények specifikus fókusz, amely behatárolná a kezelhető problémák körét, s emellett a meglévő egyezmények megfelelő módosítása is valószínűleg nehézkes lenne. A 108. sz. Egyezmény modernizálására a közelmúltban, 2018-ban került sor, s szokatlan lenne, ha ilyen hamar sor kerülne egy újabb módosításra.

E két módszert akár kombinálni is lehetne, miszerint egy EJEE-hez fűzött jegyzőkönyvben lehetne rögzíteni az általános alapelveket és védendő értékeket, míg valamelyik már létező specifikus egyezmény módosításával lehetne részletezni a részes államok kötelezettségeit a fenti elvek gyakorlati végrehajtása érdekében.

2. Új egyezmény

A meglévő egyezmények modernizálásának alternatívája lenne egy új, jogilag kötelező erejű, kifejezetten AI-ra fókuszáló szabálygyűjtemény kidolgozása. Az ET gyakorlata alapján ennek két formája lehet. Lehetne keretegyezmény (*framework convention*), amely általános elveket és cselekvési területeket határozná meg, vagy lehet „hagyományos” egyezmény (*convention*), amely az adott témát részletesebben szabályozná, tipikusan jogok és kötelezettségek előírásával. Mindkét forma a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény²⁵ alapján multilaterális nemzetközi szerződésnek (*treaty*) minősül.

Egy keretegyezmény jelentős mozgásteret hagy a ratifikáló államok számára a tekintetben, hogy a meghatározott általános alapelveket, célokat és értékeket a gyakorlatban miként valósítják meg. A végrehajtás történhet nemzeti intézkedések vagy kétoldalú megállapodások megkötése útján.²⁶ Egy keretegyezmény tehát általános cselekvési irányokat határoz meg, azonban nem ír elő ilyen kötelezettséget a részes államok számára.

²⁴ Details of Treaty No. 223, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁵ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ BENOÎT-ROHMER, Florence – KLEBES, Heinrich: *Council of Europe law – Towards a pan-European legal area*. COE, 2005. <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/coelaweng.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 98. o.

A hagyományos egyezményforma lehetővé tenné a részletesebb szabályok rögzítését. Az AI esetében egy ilyen egyezmény megállapítana jogokat és az emberi jogok, demokrácia, valamint jogállamiság biztosításához szükséges kötelezettségeket, s erősebb jogvédelmet biztosítana az AI alkalmazása által érintettek számára. Az egyezmény által természetes és/vagy jogi személyeknek biztosított jogokra e személyek közvetlenül hivatkozhatnának, míg a keretegyezmények esetében ez az elem hiányzik, és az abban megfogalmazott célok megvalósításához mindenképp szükség lenne egy átültető jogi aktus elfogadására.

Mindkét nemzetközi szerződés formánál a címzettek az államok lennének, s csak az azt ratifikáló részes államokra nézve írnának elő kötelezettségeket. A nemzetközi szerződések erőssége épp azok formalitása, s hogy a nemzetközi jog alapján is kikényszeríthető jogi kötelezettségeket keletkeztetnek.

Fontos ugyanakkor arra is felhívni a figyelmet, hogy a nemzetközi szerződések esetében kiszámíthatatlan, hogy mennyi idő szükséges hatálybalépésükhöz. A megfelelő politikai akarat megléte esetén ez lehet viszonylag gyors, de akár hosszú évekig is húzódhat. Fontos lenne elérni, hogy az egyezményt minél több nem ET-tag ratifikálja, azért, hogy annak globális jogharmonizáló hatása érezhető legyen, és ne épp ellenkezőleg, az AI-ra vonatkozó nemzetközi szabályok fragmentációját mélyítse.

Végezetül itt is fontos hozzátenni, hogy a felvázolt két formát lehetne kombinálni. Első körben sor kerülhetne egy általános keretegyezmény kidolgozására, majd igény esetén, annak részes államai utóbb dönthetnek úgy, hogy elfogadjanak részletesebb szabályokat tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyveket. Bár e kombinált modell alkalmazása nem kizárt, hogy növelné a szabályozás összetettségét és megnehezítené az egységes végrehajtást, ugyanakkor a lépésről lépésre haladás lehetővé tenné a technológiai fejlődésre való reagálást.

A szkeptikusabb álláspontot képviselő ET-tagok úgy vélik, hogy a jogokat és kötelezettségeket részletesen előíró egyezmény kidolgozásának még nem érkezett el az ideje. Egy túlzottan merev szabályokat tartalmazó egyezmény gátolhatja az innovációt és megkötheti a kutatók kezét. Álláspontjuk szerint, a túlzottan részletes szabályok és a merev jogi keretek felállítása az egyezmény elutasításához és a ratifikálási szándék gyengüléséhez is vezethet. Ellenérvként felhozható, hogy az egyezmény erősíti a jogbiztonságot, erős jogi védelmet biztosít az AI által érintetteknek és megfelelő kereteket az AI fejlesztéseknek. Az ET Parlamenti Közgyűlése²⁷ is inkább ez utóbbi álláspontot osztja, mivel a 2020 októberében elfogadott döntésében felhívta a Miniszterek Bizottságát (CM), hogy az AI szabályozásának egyezmény formában történő kidolgozását támogassa, továbbá javasolta, hogy ez a jogilag kötelező eszköz legyen átfogó, a teljes AI életciklust szabályozza, és végrehajtást biztosító mechanizmusokról is rendelkezzen.

²⁷ Establishing a 'legally binding instrument' for democratic governance of AI, <https://pace.coe.int/en/news/8059/establishing-a-legally-binding-instrument-for-democratic-governance-of-ai> (letöltve: 2021.03.31.).

Az EU is jogilag kötelező jogszabály elfogadását tervezi, sőt már egyes nagyvállalatok²⁸ is megfelelő jogi keretrendszer elfogadását szorgalmazzák.

Az elmúlt években nyilvánvalóvá vált, hogy az AI alkalmazásából eredő kockázatok jelentősek és a szabályozás kidolgozása tekintetében nem veszíthetünk további időt. Akármilyen döntés is születik a jogilag kötelező eszköz formáját illetően, fontos, hogy a szabályozás a kockázat-alapú, kontextus-specifikus és tényeken alapuló, valamint az emberi jogokra fókuszáló megközelítést kövesse. Olyan jogi kereteket kell alkotni, amely lehetővé teszi és előmozdítja az értékeinknek is megfelelő innovációt.

3. *Soft law* eszközök

Az ET a jogilag kötelező erejű eszközök mellett *soft law* dokumentumokat is elfogadhat. A Miniszterek Bizottsága az ET Alapszabályának 15 (a) pontja alapján – az egyezmények és megállapodások mellett – meghatározott kérdésekre vonatkozólag dönthet közös politikák elfogadásáról. Ilyen esetben a Miniszterek Bizottságának döntései ajánlás (*recommendations*) formában kerülnek elfogadásra, a Bizottság pedig felhívhatja a tagállamok kormányait, hogy értesítsék az ajánlás alapján tett lépésekről. Ilyen ajánlásokat a Miniszteri Bizottság egyhangú szavazattal fogadhat el. (A szervezetben 1994 óta érvényben van egy *gentlemen's agreement*, miszerint ha megvan a 2/3-os támogatottsága egy adott ajánlásnak, akkor nem kérnek róla szavazást és konszenzussal kerülhet elfogadásra.²⁹)

Az ajánlások előnyei között sokták említeni, hogy rugalmasabbak, könnyen módosíthatók, azonnal és valamennyi ET-tagállamra nézve érvénybe lépnek, és végül segítik a konszenzus megteremtését különösen jogi és technikai kérdésekben. Az ajánlások mellett az ET Miniszteri Bizottsága elfogadhat iránymutatásokat (*guidelines*), amelyek alapelveket, irányelveket fogalmaznak meg a nemzeti jogalkotás és közigazgatás számára. Emellett még megemlíthetők a politikai természetű, kevésbé jogi, jellemzően miniszteri találkozókön vagy csúcstalálkozókon elfogadott ún. nyilatkozatok (*declarations*), illetőleg a cselekvési tervek (*action plans*).

Az ET-szintű jogilag nem kötelező erejű megoldások mellett, tagállami szinten is lehetőség van *soft law* eszközök alkalmazására. Az irányelvek és magatartási kódexek kiadása, a védjegyek, jelölések használata, illetve a tanúsítási címkézés alkalmazása: mind-mind olyan eszközök, amelyekkel erősíteni lehet az AI rendszerek és fejlesztésük, illetve alkalmazásuk megfelelőségét. Az önszabályozásnak (*self-regulation*) e fajtája kiegészíthet más szabályozási módszereket, azonban nem

²⁸ Például a Microsoft. Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI), 3rd meeting, Strasbourg, 15–17 December 2020. Meeting Report, <https://rm.coe.int/cahai-2020-27-eng-3rd-plenary-meeting-report-1680a15f61> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁹ ET Alapszabálya, 20. cikk, (a) és (d) pontok.

tudja helyettesíteni vagy kiváltani a tagállamok kötelezettségét az emberi jogok, demokrácia és a jogállamiság aktív védelmére és előmozdítására.

IV. A javaslat

A CAHAI *Policy Development Group* a megvalósíthatósági tanulmányban³⁰ rögzítette, hogy jelenleg nem létezik olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely megfelelő választ adna az AI kihívásaira. A PDG szerint az AI szabályozását célzó megfelelő jogi keret egymást kiegészítő, jogilag kötelező és nem kötelező dokumentumok kombinációjából áll majd, ezért javaslatot tett egy horizontális jellegű, jogilag kötelező erejű új egyezmény vagy keretegyezmény, valamint – szükség esetén – az előbbit kiegészítő, szektor- vagy téma-specifikus, jogilag kötelező és/vagy nem kötelező dokumentumok kidolgozására. A *Legal Frameworks Group* megkezdte a jövőbeli jogi keretrendszer elemeinek kidolgozását, s ennek során elsődlegesen a jogilag kötelező, horizontális dokumentum elemekre fókuszál, a PDG pedig olyan ajánlásokon³¹ kezdett dolgozni, amelyek lehetséges jövőbeli téma-, illetve szektor-specifikus *soft law* dokumentumok alapjául szolgálhatnak majd.

Mandátuma alapján, a CAHAI-nak 2021 végéig kell megfogalmaznia ajánlásait az AI szabályozását célzó megfelelő jogi keretrendszer lehetséges elemeire vonatkozóan. Ha a CAHAI ajánlásait mérlegelve a Miniszteri Bizottság arra jut, hogy AI-ra vonatkozó általános alapelveket, jogokat és kötelezettségeket egy jogilag kötelező erejű, új nemzetközi szerződésben (egyezményben vagy keretegyezményben) szükséges rögzíteni, akkor döntenie kell majd egy nemzetközi szerződés kidolgozását célzó kormányközi tárgyalási folyamat beindításáról, amely a nemzetközi szerződés végleges szövegének elfogadásával és aláírásra történő megnyitásával zárul majd.

Akármilyen formájú is legyen végül a kidolgozott új szabályozás, általános elvárásként fogalmazódott meg, hogy ne akadályozza az innovációt és a technológiai fejlesztéseket. Tudatosítani kell ugyanakkor, hogy a szabályozás és az innováció egyáltalán nem zárják ki egymást, sőt a jelenlegi zavaros jogi helyzetet és bizonytalanságot felszámoló és az egyértelmű, világos kereteket kijelölő szabályozás éppen hogy segíti az általánosan elfogadott alapértékeinket tiszteletben tartó innovációt és kísérletezést.

Figyelemmel arra, hogy az AI technológia rohamtempóban fejlődik, biztosítani kell azt is, hogy a szabályozás ne legyen túl merev és ne rögzítsen egy aktuális technológiai fejlettségi állapotot. Ennek biztosítása érdekében indokolt egy technológiaiailag semleges definíció alkalmazása, valamint a szabályok viszonylagosan könnyű

³⁰ *Feasibility Study*. paras. 176–179.

³¹ Például emberi jogi, demokrácia, illetve jogállamisági fókuszú hatástanulmányok; AI alkalmazása a közszférában.

pontosításának, továbbfejlesztésének lehetővé tétele megfelelő *follow-up* mechanizmusok³² intézményesítése, illetőleg kiegészítő *hard* vagy *soft law* dokumentumok igény szerinti elfogadása révén.

Az új jogi szabályozás hatékonyságának előmozdítása érdekében kiemelt hangsúlyt kell majd helyezni a jogszabály által meghatározott jogok érvényesülését és kötelezettségek teljesítését biztosító és ellenőrző *compliance* mechanizmusok³³ kialakítására is.

Ugyancsak rendkívül fontos a tárgyalási folyamat inkluzivitásának biztosítása, hiszen ez a kulcsa annak, hogy az új szabályozás minél szélesebb kör számára legyen elfogadható, és a várhatóan kidolgozandó nemzetközi szerződéshez – az ET-tagok mellett – minél nagyobb számban csatlakozzanak majd nem ET-tagok is, ezzel is erősítve a kidolgozott új szabályok globális *benchmark* jellegét.

V. Záró gondolatok – egy európai alternatíva

Putyin elnök e tanulmány elején idézett szavainak első két mondatával maximálisan egyetértek. Utolsó mondata azonban azt a fajta önérdeket előtérbe helyező „digitális vadnyugat”³⁴ mentalitást tükrözi, amely globális szinten inkább károkat okoz, és amelynek hosszabb távon nincsenek igazi nyertesei.

Az AI fejlesztésre fordított összegek mértékét illetően Európának nincs esélye labdába rúgni a piac elsődlegességét hirdető és a legtöbb techóriásnak otthont adó USA, vagy az állami irányítás alapú megközelítést valló Kína mellett.³⁵ Európának azonban nem is kell részt vennie ebben a versengésben. Jobban teszi, ha azon túllépve, saját komparatív előnyeire és erősségeire fókuszálva inkább felmutat egy olyan értékalapú európai alternatívát, amely nem a profitot vagy a mindenható állami kontrollt helyezi középpontba, hanem az embert, az emberi közösségeket, valamint az európai értékeket.

A CAHAI által kidolgozandó jogi szabályozás egyik hatékony eszköze lehet e törekvésnek. Ha belátható időn belül sikerül kidolgozni a fentieknek megfelelő progresszív jogi kereteket, akkor az ET-nek esélye lesz arra, hogy e komplex és gyorsan változó terület meghatározó szereplőjévé és alakítójává váljon, a CAHAI által kidolgozott

³² Az ET gyakorlatában az egyezmények nyomán követésének többféle mechanizmusa alakult ki. Ennek egyik formája az ún. *steering committee*-k vagy más bizottságok felállítása az ET Statútum 17. cikke alapján. Másik formája pedig az, amikor maga az egyezmény rendelkezik egy bizottság (*treaty body*) felállításáról. Sor kerülhet multilaterális konzultációkra is. A végrehajtás tekintetében kidolgozott következtetések ajánlás, határozat, valamint vélemény formáját is ölthetik.

³³ Például *impact assessments, regulatory sandboxes, labeling, certification*.

³⁴ A *digital Wild West* kifejezés az ET emberi jogi biztosától, Dunja Mijatovictól ered: https://germanycoe.de/storage/documents/Speech_Dunja_Mijatovic.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ Heiko Maas szövetségi külügyminiszter beszéde a „Human Rights in the Era of AI: Europe as an international standard setter for Artificial Intelligence” (Berlin, 20. Január 2021) című konferencián, https://germanycoe.de/storage/documents/Speech_Heiko_Maas.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

szabályozás pedig globális referenciaponttá, amely befolyással lesz más államok és szervezetek szabályozási törekvéseire is.

Az ET szabályozási törekvéseinek bemutatásán keresztül az is bebizonyosodott, hogy a nemzetközi jog képes arra, hogy reagáljon az új igényekre és innovatív megoldásokat alakítson ki. Az ET gyakorlatában a nemzetközi szerződések továbbra is az elsődlegesen preferált eszközei a nemzeti jogok harmonizálásának és a részes államok közötti hatékony együttműködést célzó jogi keretek kialakításának. Mindazonáltal az is érzékelhető, hogy felértékelődött a nemzetközi szerződéshez kapcsolódó *compliance* mechanizmusok és az együttműködés szerepe, és hogy az ET egyre nagyobb hangsúlyt helyez ezek hatékonyságának erősítésére.

És hogy ki lesz e folyamat nyertese? Igazi nyertesei maguk az új szabályozás által védett emberek és társadalmak lesznek. A jelenlegi bizonytalanságok és joghézagok felszámolása révén megerősödhet az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia védelme, és lehetővé válik a jogsértő magatartásokkal és egyéb túlkapásokkal szembeni hatékony fellépés.

Conflict Related Sexual Violence: Reasons, Applicable Legal Provisions and Humanitarian Response

I. Introduction

While both men and women, and boys and girls, can be victims of conflict-related sexual violence, the overwhelming majority of victims are politically and economically marginalized women and girls. It is estimated that at least one in five women refugees in complex humanitarian settings has experienced sexual violence and its effects, which include trauma, stigma, poverty, poor health and unwanted pregnancy. The real numbers are likely to be much higher, since data on sexual- and gender-based violence in humanitarian contexts remain sporadic and difficult to track, and incidents are often underreported. Where evidence is available, it shows a disturbing trend of sexual violence being employed as a tactic of war, and of armed actors profiting from these acts.¹

When we think of rape or sexual assault, we mostly think of the terrible physical and direct psychological harm it causes. While in reality, it is even worse than that. Stigmatization often follows rape and sexual assault in many communities. Husbands send their wives away, communities expel the victims. Expelling victims often happens due to fear of diseases or for religious reasons. After ISIS raped Yazidi women as a strategy of war and forced them into sexual slavery, women who had survived and managed to escape were seeking forgiveness and re-inclusion in the community from their religious leaders. Their religious leaders decided that raped and sexually enslaved and abused Yazidi women should be forgiven by their families and embraced by the community.²

Not all communities have a similarly empathetic approach. Sexual assault is still followed by stigmatization and rejection. Therefore, it has been often extremely difficult for abused persons to carry on with their lives, let alone deal with the physical

^{*} VARGA, Réka PhD, Associate Professor, Pázmány Péter Catholic University Budapest, Member of the International Humanitarian Fact-Finding Commission.

¹ See: OCHA, <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO2019.pdf> (last accessed: 31.03.2021.).

² MURAD, Nadia: *The Last Girl – My story of captivity and my fight against the Islamic State*, New York, 2017. 294.

and mental damage the crime has caused. Stigmatization often prevents victims from seeking medical and psychological assistance, whereas if a case is reported within 72 hours, professionals can provide medical care to prevent HIV, pregnancy and sexually transmitted diseases.³ It is not only women and girls who are victims of rape and sexual violence. Especially in detention, men and boys are also victims of this terrible crime.

The present article attempts to analyze why sexual violence is committed in armed conflicts, which kinds of armed actors are involved, what are the international legal prohibitions of this conduct, and how the international community and the humanitarian world is dealing with this phenomenon.

II. The nature and motivation of sexual violence in armed conflict

Rape as a method of warfare has frequently been used in history as a means of expressing superiority over the enemy, destroying the enemy society or community, as a means to carry out genocide, or due to religious beliefs. ISIS religious leaders ruled that Yazidis were non-believers, and – unlike Christians, Shias, and others – can be systematically raped.⁴ Still, “Former sabaya, they announced, would be welcomed back to society and not judged for what had happened to us. (...) because we had been raped, we were victims, not ruined women”⁵ – writes Nadia Murad, Yazidi genocide survivor and 2018 Nobel Peace Prize winner. Hence, rape committed as a method of warfare has a long-term effect not only on the victim, but on the whole community.

Extensive studies have been carried out to shed light on the main motivations of sexual violence, the circumstances and the psychology of perpetrators and prevalence of sexual violence in armed conflict.

These studies have shown that sexual violence in armed conflict is carried out for three main reasons. Sexual violence may happen in armed conflict for strategic purposes, opportunism or because it is tolerated.⁶ The underlying objective or motivation behind a strategic purpose may be manifold. It can include religious reasons, the expression of ethnic or tribal superiority, a means to destroy a whole group or simply to terrorize and demoralize enemy society. As a common element, there is a hierarchical or collective will behind. Sexual violence is also committed for individual reasons. In this case there is no underlying strategy, but rather a feeling of impunity

³ Sexual violence: A tragic and taboo scar of South Sudan's conflict. ICRC, 15 April 2016. <https://www.icrc.org/en/document/south-sudan-sexual-violence-taboo-160414> (last accessed: 31.03.2021.).

⁴ MURAD: *The Last Girl*... x.

⁵ MURAD: *The Last Girl*... 295.

⁶ DURHAM, Helen – BERNARD, Vincent: Editorial: Sexual violence in armed conflict: From breaking the silence to breaking the cycle. *International Review of the Red Cross*, 96. (2014) 894., 427–434., 428.

or tolerance towards the commission of such acts. Studies also have concluded that rape is committed more often as practice (opportunism) than as a strategy.⁷

Therefore distinction shall be made between rape and sexual assault committed as a single act (due to opportunism or because it is tolerated) and rape and sexual assault committed as a method of warfare (for strategic purposes). The legal qualification does not make a difference between the two. Using rape and sexual assault as a method of warfare⁸ could be witnessed in many conflicts, among others in Yugoslavia, Rwanda, Syria. None is better or worse than the other, but rape committed as a method of warfare is probably more difficult to prevent given its systematic and large scale feature. In terms of prevention, the type of prevention activities will depend on the context, the type of sexual violence, the motivation and other indicators.

While there may be a false presumption that sexual violence is an issue in conflicts including less developed countries primarily committed by non-state actors, sexual violence tends to be perpetrated in all kinds of conflicts, at least this is the assumption. However, these are committed with different degree, occurrence and variety.⁹ Studies have shown that all kinds of armed actors, be they state armed forces, non-state armed groups or multinational forces, have committed rape or sexual assault.¹⁰

At the same time, not all organizations engage in sexual violence. In Africa, out of 177 armed actors in 20 African civil wars between 2000 and 2009, 59% have not been reported to commit sexual violence.¹¹ Worldwide it can also be stated that out of all the types of armed organizations that commit sexual violence (state armed forces, rebel forces and pro-government militias) the majority has not been reported to carry out sexual violence,¹² while there is a higher probability that sexual violence committed by state armed forces is reported.¹³

In conclusion, contrary to general belief which attributes the commission of sexual violence primarily to non-state actors, all kind of armed actors, be it western or non-western, state or non-state, engage in sexual violence, in all kinds of conflicts. There is a higher latency when sexual violence is committed by non-state armed forces, but overall latency is still very high.

⁷ WOOD, Elisabeth Jean: Conflict-related sexual violence and the policy implications of recent research. *International Review of the Red Cross*, 96. (2014) 894., 457–478., 458.

⁸ Reference to rape as „method of warfare” is not made in a legal term as in the understanding of Additional Protocol I. See GAGGIOLI, Gloria: Sexual violence in armed conflicts: A violation of international humanitarian law and human rights law. *International Review of the Red Cross*, 96. (2014) 894., 503–538., 518.

⁹ COHEN, Dara Kay – NORDÅS, Ragnhild: Sexual violence in armed conflict: Introducing the SVAC dataset, 1989–2009. *Journal of Peace Research*, 51. (2014) 3., 418–428. 418.

¹⁰ DURHAM–BERNARD: Editorial: Sexual violence in armed conflict... 428. Particularly alarming is that humanitarian workers have also been committing acts of sexual violence. See for instance PP 15 of Resolution 3 adopted at the 32nd International Red Cross and Red Crescent Conference, 2015.

¹¹ WOOD: Conflict-related sexual violence... 459.

¹² WOOD: Conflict-related sexual violence... 459.

¹³ COHEN–NORDÅS: Sexual violence in armed conflict... Abstract.

III. Prohibition and relevant rules in international law

Rape had been already prohibited in the Lieber Code of 1863, punishable by death. The 1899 and 1907 Hague Regulations protect the “family honour and rights” of the population of an occupied territory,¹⁴ while the 1929 Geneva Convention provides that prisoners of war are entitled to respect for “their persons and honour” and that “women [prisoners of war] shall be treated with all consideration due to their sex”.¹⁵

The 1949 Geneva Conventions and the 1977 Additional Protocols also prohibit rape, both explicitly, and also implicitly through prohibiting cruel treatment and torture, outrages upon personal dignity, indecent assault and enforced prostitution.

There is no definition in the Geneva Conventions or Additional Protocols of rape or sexual violence. The *ad hoc* tribunals, as discussed below, developed a definition in their jurisprudence, and the Rome Statute of the International Criminal Court includes a definition, although not universally accepted. A common element is that both men and women can be victims and perpetrators of rape or sexual violence. The definition of rape in all the mentioned sources includes invasion or penetration, and lack of consent or coercion. Sexual violence can take many forms, some are mentioned in the Geneva Conventions or Additional Protocols, in the jurisprudence of tribunals or the ICC Rome Statute, such as enforced prostitution, indecent assault, sexual slavery, forced public nudity, or sexual harassment such as forced stripping and mutilation of sexual organs.

Rape and sexual assault did not receive much attention in the Nuremberg and Tokyo Tribunals, nor after the wars that had followed. The ICTY and ICTR did, however, form important case law on the topic.¹⁶ The definition, scope of application and qualification of rape and sexual assault was clarified and developed through the jurisdiction of the *ad hoc* Tribunals. As a consequence, today we understand that rape is a war crime both in international and non-international armed conflicts.¹⁷ Also, following the ICTY’s and ICTR’s jurisprudence, it became clear that rape can constitute crimes against humanity under certain circumstances.¹⁸ As confirmed in the *Akayesu*

¹⁴ Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land, The Hague, 1899, Art. 46; Convention (III) relative to the Opening of Hostilities, The Hague, 1907, Art. 46.

¹⁵ Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, Geneva, 27 July 1929, Art. 3.

¹⁶ For instance ICTY, *Furundzija* (Trial Chamber), Case no. IT-95-17/1, Judgment, 10 December 1998.

¹⁷ DURHAM, Helen: Shining a spotlight on sexual violence in war: The 2018 Nobel Peace Prize. *Humanitarian Law and Policy Blog*, ICRC, 11 October 2018. https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/10/11/shining-a-spotlight-on-sexual-violence-in-war-2018-noble-peace-prize/?utm_source=ICRC+Law+%26+Policy+Forum+-Contacts&utm_campaign=c702cf6502-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_11_10_57&utm_medium=email&utm_term=0_8eeebc66b-c702cf6502-74832713&mc_cid=c702cf6502&mc_eid=9d8d02d9bd (last accessed: 31.03.2021.).

¹⁸ ICTY, *Kunarac* (Trial Chamber), Case no. IT-96-23 & 23/1, Judgment, 22 February 2001, para. 782.

case by the ICTR, rape and other forms of sexual violence can “constitute genocide in the same way as any other act as long as they are committed with the specific intent to destroy, in whole or in part, a particular group, targeted as such”.¹⁹ The ICTY in the *Kunarac* case confirmed that rape can also constitute torture.²⁰ Thus, it became clear that rape and sexual assault can qualify for any of the worst international crimes – war crimes, crimes against humanity, genocide and torture – making it clear that the international community does condemn this action as completely incompatible with acceptable basic human behavior and human conscience. The ICC’s definitions of rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence recognized as a war crime both in international and non-international armed conflicts brought some further clarity to their definition, in that these digest the development in definitions formed by the ICTR and ICTY. Still, the ICC does not define a minimum gravity threshold as to ‘sexual violence’.²¹

1. Legal provisions protecting the civilian population in general

While the present study does not seek to analyze the very important jurisprudence of the Tribunals or the ICC, the following lines will provide an introduction to the provisions of the Geneva Conventions and their Additional Protocols that could be relevant to the prohibition of sexual violence. These provisions are binding on state parties and non-state parties to armed conflicts alike.

The Martens clause is the most fundamental rule ensuring that no one is left without protection. It states that „in cases not covered by the law in force, the human person remains under the protection of the principles of humanity and the dictates of the public conscience”.²²

International humanitarian law treaties afford general protection to the civilian population, which may be seen as a background protection for all victims, including victims of sexual violence.

First, there are provisions aiming at the protection of civilians against the effect of hostilities, such as the rules applicable on means and methods of warfare. One basic principle is the principle of proportionality, according to which parties shall “refrain from deciding to launch any attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage

¹⁹ ICTR, *Akayesu* (Trial Chamber) Case no. ICTR-94-4-T, Judgment, 2 September 1998, para. 731.

²⁰ ICTY, *Kunarac* (Appeals Chamber), Case no. IT-96-23 & 23/1, Judgment, 12 June 2002, para.150; ICTY, *Delalić* (Trial Chamber) (Celebici Case), Case No. IT-96-21, Judgment, 16 November 1998, para. 495.

²¹ GAGGIOLI: Sexual violence in armed conflicts... 506.

²² See Article 1 (2) Additional Protocol I and preamble paragraph 4 of Additional Protocol II.

anticipated”.²³ The proportionality principle requires parties to weigh incidental damage to civilians against the military advantage anticipated. From the viewpoint of this principle, worth to mention that there is no difference made within the categories of civilians, thus women or children do not “weigh” more in the proportionality test than other civilians.²⁴ A prohibited method of warfare is terrorizing the civilian population²⁵ – rape and other forms of sexual violence could certainly be categorized as acts the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population.

Second, international humanitarian law grants a basic protection to all civilians when it provides that civilians must be respected and humanely treated. The fundamental guarantees in Article 75 (1) of Additional Protocol I²⁶ are attempting to reach the same effect as the Martens clause, in that Article 75 (2) applies to those “who do not benefit from more favorable treatment”. These basic rules are substantially the same in international and non-international armed conflicts.

Third, there are detailed rules in international humanitarian law with respect to detention which could have an effect of preventing or suppressing sexual violence. In an international armed conflict, prisoners of war must, in particular, at all times be humanely treated and protected, particularly against acts of violence or intimidation and against insults and public curiosity.²⁷

Women shall be treated with all the regard due to their sex and shall in all cases benefit by treatment as favorable as that granted to men.²⁸ Women in detention may be particularly vulnerable if they are not separated from men in confinement, or when men are guarding them. Geneva Convention III therefore requires that women need to be held in separate quarters and confinement, with separate sanitary facilities, and be guarded by women;²⁹ women should be searched by women in detention.³⁰ During internment, children must be kept with their families.³¹

Additional Protocol I also provides that – unless families are accommodated as family units – women be held in quarters separated from men’s quarters, they shall be under the immediate supervision of women, and children be held in quarters separate from the quarters of adults.³²

²³ See Article 57. 2. (ii) Additional Protocol I.

²⁴ At the same time, even though in the legal assessment there is no difference between a child or woman as a civilian or a grown up man, political or other considerations may weigh children or women more. This is known as the CNN-effect, where public relations, media considerations may overwrite legal assessments.

²⁵ Article 51(2) of Additional Protocol I: “acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population”. This is also referred to as a customary rule, See CIHL Study Rule 2. Violence Aimed at Spreading Terror among the Civilian Population.

²⁶ Article 75 of Additional Protocol I has also been accepted as customary law.

²⁷ Articles 13 and 14, Geneva Convention III.

²⁸ Article 14(2), Geneva Convention III.

²⁹ Article 25, 29, 97, 76, 85, 108, 124 of Geneva Convention IV.

³⁰ Article 97 of Geneva Convention IV.

³¹ Article 82 of Geneva Convention IV.

³² Articles 75(5) and 77(4), Additional Protocol I.

The rules applicable in non-international armed conflicts also provide protection for women in detention. Additional Protocol II provides that “except when men and women of a family are accommodated together, women shall be held in quarters separated from those of men and shall be under the immediate supervision of women”.³³

Customary international humanitarian law provides for similar protection in cases of detention: it requires that “women who are deprived of their liberty must be held in quarters separate from those of men, except where families are accommodated as family units, and must be under the immediate supervision of women”, and “[c]hildren who are deprived of their liberty must be held in quarters separate from those of adults, except where families are accommodated as family units”,³⁴ both these obligations being applicable in international and non-international armed conflicts.

Fourth, there are specific rules to be applied during occupation: according to Article 27 of Geneva Convention IV, “Women shall be especially protected against any attack on their honour, in particular against rape, enforced prostitution, or any form of indecent assault.”

Fifth, there is special protection afforded for especially vulnerable groups, such as women and children: Article 12 of Geneva Convention I and II on the general protection of the wounded and sick and the shipwrecked of the armed forces add a special reference to women: “Women shall be treated with all consideration due to their sex”. Article 14 of Geneva Convention III on the general protection of prisoners of war also includes a special reference to women: “Prisoners of war are entitled in all circumstances to respect for their persons and their honour. Women shall be treated with all the regard due to their sex and shall in all cases benefit by treatment as favourable as that granted to men”.³⁵

The above mentioned rules and prohibitions already set a framework of protection that could address the specific needs or situation of persons likely to be exposed to sexual violence.

2. Legal provisions expressly prohibiting rape and sexual violence/assault

The Geneva Conventions and Additional Protocols include both explicit prohibition of rape and other forms of sexual violence, as well as implicit prohibitions generally prohibiting humiliating and degrading treatment, for both international and non-international armed conflicts.

³³ Article 5(2), Additional Protocol II.

³⁴ Rules 119 and 120, Customary IHL Study.

³⁵ Other significant sources include Rules 8(a) and (d), 23, 53 and 85(2) of the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners; Rules 19, 20, and 21 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (Bangkok Rules).

The most explicit prohibition of sexual violence in *international armed conflicts* is to be found in Article 27 (2) of Geneva Convention IV, which provides that “[w]omen shall be especially protected against any attack on their honour, in particular against rape, enforced prostitution, or any form of indecent assault”. This prohibition is preceded by a more general provision stating that “protected persons are entitled (...) to respect for their persons, their honour (...). They shall at all times be humanely treated (...)”.

Article 75 (2) (b) of Additional Protocol I prohibits “outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, enforced prostitution and any form of indecent assault”. Article 76 (1) of Additional Protocol I explicitly provides that “[w]omen shall be the object of special respect and shall be protected in particular against rape, forced prostitution and any other form of indecent assault”. A special protection of children is afforded by Article 77 (1), providing that “[c]hildren shall be the object of special respect and shall be protected against any form of indecent assault”.

Implicit prohibitions applicable in international armed conflicts include prohibition of torture, violence to person and inhuman treatment.

Explicit prohibitions applicable in *non-international armed conflicts* include the prohibition in common Article 3 of the Geneva Conventions: prohibition of inhuman treatment, without any adverse distinction based on sex. This includes violence to life and person, including cruel treatment and torture, and outrages upon personal dignity, especially humiliating and degrading treatment. Additional Protocol II includes all the implicit prohibitions mentioned above, and an explicit prohibition for rape in Article 4 (2) e): “outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault” with regard to any person not or no longer directly participating in hostilities, women and men alike. This is the first provision which prohibits rape against both women and men.

According to the ICRC Customary Law Study, the prohibition of rape and other forms of sexual violence are prohibited as per customary international law in both international and non-international armed conflicts: “Rape and other forms of sexual violence are prohibited”.³⁶

The Geneva Conventions and Additional Protocols also stipulate measures for repression of such crimes. It is important to underline that the primary responsibility to prevent and prosecute sexual violations lies with states. Common Article 1 of the Geneva Conventions obliges states to respect and *ensure respect* for the provisions of the Conventions. Furthermore, it is not only prohibited to commit the above acts, but states have additional obligations to prevent and repress or suppress violations of these rules, such as rape and sexual violence. The grave breaches regime of the

³⁶ Rule 93, Customary Law Study, ICRC.

Geneva Conventions³⁷ entail an obligation to “enact any legislation necessary to provide effective penal sanctions for persons committing, or ordering to be committed, any of the grave breaches”. Rape and sexual violence are not *per se* grave breaches in the understanding of the Geneva Conventions. However, these may easily constitute grave breaches in the form of torture, inhuman treatment, or wilfully causing great suffering or serious injury to body or health, therefore the grave breaches regime may apply in specific cases to rape or sexual violence.

If rape or sexual assault constitutes a grave breach under the Geneva Conventions, the *aut dedere/aut judicare* obligation would be applicable, by which States are obliged to “search for persons alleged to have committed, or to have ordered to be committed, such grave breaches, and shall bring such persons, regardless of their nationality, before its own courts. It may also, if it prefers, and in accordance with the provisions of its own legislation, hand such persons over for trial to another [State party] concerned. (...)”.³⁸ This practically means that States are obliged to exercise universal jurisdiction with respect to grave breaches, or extradite the person to a concerned state.

Obligation to repress violations is applicable only to grave breaches in the logic of the Geneva Conventions. If rape or sexual assault would not amount to a grave breach (i.e. could not be covered by the categories listed as grave breaches in the Geneva Conventions), states are under an obligation to suppress *other* breaches of the Conventions. Suppression may mean a variety of measures, such as penal or disciplinary measures, the details and modalities of which are left to the state.

The requirement for states to ensure punishment of sexual violation also appears in numerous UN documents. UN Security Council Resolution 2467 of 2019 on sexual violence in conflict “(e)ncourages national authorities in this context to strengthen legislation to foster accountability for sexual violence, stresses the critical role of the domestic investigation and judicial systems of member states to prevent and eliminate sexual violence in conflict and to ensure accountability for those responsible (...)”.³⁹

Availability of sanctions in national penal codes is far from enough for addressing such crimes. States are required to disseminate international humanitarian law⁴⁰ both during peacetime and wartime. States are also under the obligation to adequately train their armed forces and to make legal advisers available to them. Translating these obligations to the need for preventing sexual assault, and considering also multinational military operations in complex settings, this would not only mean incorporating the adequate legal prohibitions into military training, but also entail raising the awareness

³⁷ Article 50 of Geneva Convention I; Article 51 of Geneva Convention II; Article 150 of Geneva Convention III; Article 147 of Geneva Convention IV; Articles 11 and 85 of Additional Protocol I.

³⁸ Article 49 of Geneva Convention I; Article 50 of Geneva Convention II; Article 129 of Geneva Convention III; Art. 146 of Geneva Convention IV and Article 85(1) of Additional Protocol I.

³⁹ Security Council Resolution 2467 (2019) adopted on 23 April 2019, OP 3.

⁴⁰ Article 47 of Geneva Convention I; Article 48 of Geneva Convention II; Article 127 of Geneva Convention III; Article 144 of Geneva Convention IV; Article 83 of Additional Protocol I; and Article 19 of Additional Protocol II.

of armed forces on how to tackle, report, document sexual violence committed in the theatre of war they are participating in.

According to an analysis of conflict-related rape, “The observed variation in conflict-related sexual violence strengthens the case for holding commanders accountable for sexual violence by their combatants”.⁴¹ This is true for rape committed due to any of the typical motivations outlined below, be it strategic, opportunistic or practice (tolerance). As commanders bear a significant role in preventing and addressing sexual violence in armed conflict, and it is also shown by various studies that commanders have a crucial role through training, setting the objectives, specific orders and disciplinary measure in preventing and addressing sexual violence in conflicts, states should also make specific efforts in training commanders, making them understand their obligations under international humanitarian law and prosecuting them as the case may be.

IV. A gap between the legal norms and prevalence

The above mentioned rules give a strong indication that although not perfect, international humanitarian law provides a substantially thorough set of rules prohibiting rape and sexual violence. The question arises what would be the reason for the apparent gap between the adequate prohibitions and the reality in which sexual violence frequently occurs? The reasons can be manifold and can be partially led back to the reasons and motivations for sexual violence.

There may be groups that are using rape or other forms of sexual violence as a military strategy for various reasons, such as terrorizing the population, as a form of genocide or putting pressure on the adversary. In such cases legal prohibitions are not very effective until either a very real danger of sanctions or punishment is apparent, or until such groups seek international recognition where rape is obviously not accepted.

There may be groups where rape is committed as a practice, because others are also doing it, or because it is tolerated within the hierarchy. In such cases training is of utmost importance, so is convincing the commanders that they have to undertake their duties and establish a culture within the hierarchy where rape and sexual assault is not tolerated.⁴² This does not only mean the adoption of disciplinary sanctions, but also adequate training of troops at all levels, as well as clear orders and prohibitions. There may also be opportunistic reasons in which cases sexual violence happen as one-off incidents. These may be probably the easiest cases to tackle, if commanders

⁴¹ Wood: Conflict-related sexual violence... 475.

⁴² For the need of commanders to introduce a zero-tolerance policy on sexual abuse, see OP 8, Resolution 3 adopted at the 32nd International Red Cross and Red Crescent Conference, 2015.

agree with the unacceptable nature of sexual violence and make sure that the prohibition is enforced within the hierarchy.

However, with respect to all the above cases one observation has to be made. When we raise the problem of conflict-related sexual violence within “western” armed forces, this is often met with recognition of the severity of the problem only in remote countries or conflicts, combined with the lack of understanding of why “our” armed forces – where prohibition of sexual violence is incorporated in penal legislation and military manuals – should deal with this issue. Here two remarks must be made.

First, the fact that it is obvious that sexual violence is not accepted does not mean that this prohibition and moral standard should not be repeated over and over again. Sexual violence, although admittedly in relatively small numbers, is also occasionally committed by “western” troops. The scandal of UN troops’ involvement of sexual abuse in the Central African Republic in 2013–2014 is a painful reminder. Still, recognition of the presence of instances of prohibited sexual conduct committed by also ‘western’ UN troops did not come about immediately. Only years after the painful crimes committed in the Central African Republic did the UN take action and improved funding and staffing addressing sex abuse cases. This immediately led to a 50% drop on the assaults of children in 2017. Also as a result of additional resources given to address this issue, by 2017, 92% of participating states looked into allegations of sexual crimes as opposed to 42% five years ago. The average time it took a country to appoint an investigator has fallen from 79 days in 2012 to 8 days in 2017. The general recognition of the phenomenon of sexual violence is now demonstrated: the UN now takes it as a fact that sexual abuse is committed by some of its own troops.⁴³

The other reason western armed forces shall sacrifice time and attention to sexual violence is that many soldiers are involved in multinational operations where armed groups involved in the conflict may be involved in the commission of such acts. In such cases it is inevitable that troops in the multinational operation are adequately trained on how to recognize sexual violence, to sensitize them on how to report, how to document, whom to report to,⁴⁴ how to treat the victims, family members, be aware whether there are counseling centers operated by humanitarian organizations

⁴³ “Last year, U.N. officials vowed to improve funding and staffing for sex abuse cases. Atul Khare, under-secretary general, said those efforts have led to a 50% drop in assaults on children by peacekeepers across the globe during the first 11 months of 2017 compared to the same period in 2016.” “[chief of public affairs at the U.N. peacekeeping unit] said abuse charges against peacekeepers across the globe are handled more aggressively now, with 92% of participating countries looking into allegations, up from 42% five years ago. The average time it takes a country to appoint an investigator has fallen from 79 days in 2012 to eight days currently, he said. In addition, the U.N. has set aside \$1.7 million to compensate victims. »We are witnessing a change in the mindset of both the member states and the U.N. itself.«”. See LOCKA, Christian – BHATTI, Jabeen: U.N. fails to stem rapes by peacekeepers in Africa, victims cry. *USA TODAY*, 16 Jan 2018.

⁴⁴ GAGGIOLI: Sexual violence in armed conflicts... 533.

for victims available. If there is a lack of sensitivity towards the problem among multinational forces, victims may feel discouraged to report and seek assistance.

As an example of how states started recognizing and dealing with this issue, the United Kingdom, after a series of events attributed to the problem of sexual violence,⁴⁵ launched in 2014, with a second edition in 2017, the 'International Protocol on the Documentation and Investigation of Sexual Violence in Armed Conflicts', a protocol aimed at providing non-legally binding guidelines for the documentation of sexual violence, investigation, planning, identification of witnesses and survivors and storing of documentation.⁴⁶ The target audience of the Protocol was not primarily the armed forces, but its findings and guidelines may prove useful during the training and sensitization of armed forces on issues of sexual violence.

As obvious from the above described legal regulations, an adequate legal framework is in place to penalize sexual violence. At the same time, however satisfactory the legal prohibitions may be, impunity for such acts poses the biggest problem in addressing sexual violence.

V. Humanitarian action as a response to sexual violence

Even though certain organizations had already dealt with the question of sexual violence,⁴⁷ beginning with 2013–2014, there has been a boom in addressing sexual violence linked to conflicts and emergencies on high political levels. The UN, international agencies, governments have adopted special programs, strategies, calls for action, guidelines to address sexual violence.⁴⁸ In May 2019, the first international conference

⁴⁵ 2013: Call to Action to mobilize donors, UN agencies, non-governmental organizations (NGOs) and other stakeholders on protecting women and girls in humanitarian emergencies, November 2013: event on "Protecting Girls and Women in Emergencies", June 2014: "Global Summit to End Sexual Violence in Conflict", co-chaired by the UK Foreign Secretary and Angelina Jolie, Special Envoy for the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR); 2016: UK government issued 'Ending Violence against Women and Girls'.

⁴⁶ International Protocol on the Documentation and Investigation of Sexual Violence in Conflict; Basic Standards of Best Practice on the Documentation of Sexual Violence as a Crime under International Law, June 2014, Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom, available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319054/PSVI_protocol_web.pdf (downloaded 7 February 2021), second edition: https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/06/report/international-protocol-on-the-documentation-and-investigation-of-sexual-violence-in-conflict/International_Protocol_2017_2nd_Edition.pdf (downloaded 14 February 2021).

⁴⁷ See for instance: ICRC, *Women and War: Implementation of the ICRC Pledge to the 27th International Conference*, Report prepared by the ICRC for the 28th International Red Cross and Red Crescent Conference, 2–6 December 2003; LINDSEY, Charlotte: *Women facing war: ICRC study on the impact of armed conflict on women*. ICRC, October 2001.

⁴⁸ There had been relevant documents even before: UNHCR first published in 1995 the 'Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response'. This led to the adoption of the 2003 UNHCR "Guidelines for the Prevention of and Response to Sexual and Gender-Based Violence against Refugees,

ever was organized in Oslo to end sexual and gender-based violence in humanitarian crises, where 21 donors pledged \$363 million for 2019 and 2020 and beyond for activities to respond to and prevent sexual and gender-based violence.⁴⁹ In the humanitarian world, focus has been shifted from the special needs of women to a broader approach focusing on the vulnerabilities of specific groups (be them girls, women, boys or men) on the basis of their sex.⁵⁰

It has been acknowledged that for a long time, humanitarian organizations did not respond sufficiently to the needs of victims of sexual violence,⁵¹ for multiple reasons: for lack of training, lack of resources – as opposed to the need of addressing more ‘visible’ needs, such as food or drinking water –, or for fear of being perceived as interfering with local traditions, customs, religion.⁵² It took time for humanitarian organizations to realize the magnitude and long-lasting medical and other consequences of rape and other forms of sexual violence. When confronted with emergency situations, they had to deal with imminent tasks, such as safety or life/death medical questions, among which rape was seen as bad, but assisting rape victims was not a priority, because “one does not die of rape”.⁵³ The potential of HIV infection as a possible consequence of rape and thus becoming a long-lasting medical issue, therefore possibly a question of mortality shifted the issue of assisting rape victims to a higher priority. This was followed by the recognition of the possibility of preventing infection with HIV post-rape within 72 hours. All these then led humanitarian organizations, such as the MSF, to focus specific programs on rape victims.⁵⁴

The fact that men and boys may also be victims of sexual violence has still to be reflected in policy and practice of humanitarian organizations.⁵⁵ In the Democratic

Returnees and Internally Displaced Persons”. The Inter-Agency Standing Committee developed in 2005 the ‘Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings’. WHO adopted ‘Mental Health and Psychosocial Support for Conflict-Related Sexual Violence: Principles and Interventions’ in 2012. Available at: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/75179/1/WHO_RHR_HRP12.18eng.pdf (last accessed: 31.03.2021.). International Rescue Committee (IRC), UNICEF, Caring for Child Survivors of Sexual Abuse: Guidelines for Health and Psychosocial Service Providers in Humanitarian Settings, 2012. Available at: www.unicef.org/protection/files/IRC_CCSGuide_FullGuide_lowres.pdf (last accessed: 31.03.2021.). UNHCR, Handbook for the Protection of Women and Girls, March 2008. Available at: www.unhcr.org/protection/PROTECTION/47cfae612.html (last accessed: 31.03.2021.).

⁴⁹ This was not restricted to sexual violence committed in armed conflicts only. See *Global Humanitarian Overview 2020*. OCHA, 2020. 24.

⁵⁰ DURHAM-BERNARD: Editorial: Sexual violence in armed conflict... 427.

⁵¹ „Sexual violence as part of conflict is as old as humankind itself. As an aid organization, however, it is the ten-year delay between the direct exposure to large-scale sexual violence in Rwanda and Bosnia and the implementation of a specific aid response which concerns MSF.” See DUROCH, Françoise – SCHULTE-HILLEN, Catrin: Care for victims of sexual violence, an organization pushed to its limits: The case of Médecins Sans Frontières. *International Review of the Red Cross*, 96. (2014) 894., 601–624., 610.

⁵² DURHAM-BERNARD: Editorial: Sexual violence in armed conflict... 429.

⁵³ DUROCH – SCHULTE-HILLEN: Care for victims of sexual violence... 605.

⁵⁴ DUROCH – SCHULTE-HILLEN: Care for victims of sexual violence... 605.

⁵⁵ Resolution 3 of the International Red Cross and Red Crescent Conference, 2015, PP 8.

Republic of the Congo, a quarter of all the men reported being long-time exposed to sexual violence, two-thirds of which was conflict-related.⁵⁶

The needs of victims may vary. Apart from the most obvious and primary medical and psychological support, victims most often need economic support as a result of them frequently being excluded from their families or communities,⁵⁷ awareness-raising for local communities to prevent stigmatization and expulsion of victims of sexual violence, dialogue with authorities or groups in control. Victims often find it difficult to seek help not only due to fear of stigmatization, but also for geographical or economic reasons due to the far-away medical assistance, costs of travel and other costs.

Therefore, the International Committee of the Red Cross (ICRC) has decided to take a proactive approach and presume that sexual violence does occur in armed conflict, unless a thorough assessment proves otherwise. This makes humanitarian staff prepared for dealing with victims and be able to take preventive action.⁵⁸ The ICRC and other humanitarian organizations have established consultation centers for victims, where they can seek moral, psychological, medical, economic and other kinds of assistance. However, it takes time until victims are aware of the availability of such assistance and dare approach them.

Challenges to provide assistance to rape victims emerge. Providing contraception and abortion availabilities to rape victims may hinder political recognition/public support and consequently funding of humanitarian activities. Sensitivities of the local communities remain to be challenging factors and push humanitarian organizations to adopt a strategy involving close communication with local leaders. This leads to important questions as to the role of women in the beneficiary society, the acceptance of abortion or victim blaming. The anonymity or invisibility of assistance provided to rape victims is an important factor, considering the stigma very often attached to rape within communities. This leads to a need of balancing the gains (medical) and losses (visibility and thus stigmatization) for victims linked to providing assistance to them. There is an additional challenge with respect to male victims, who may be even less reluctant to come forward and seek assistance.

Even though it is most difficult to address sexual violence when it is used as a strategy, differences in approaches cannot result in a hierarchy among victims, where victims of strategy-used sexual violence become more “important”. In many cases, it is not easy to identify what type of sexual violence the victims had to endure, moreover,

⁵⁶ SCHOPPER, Doris: Responding to the needs of survivors of sexual violence: Do we know what works? *International Review of the Red Cross*, 96. (2014) 894., 585–600., 594.

⁵⁷ The economic needs of victims may be complex and long-term. Economic need does not only mean immediate assistance, but also long-term, self-sustaining solutions, due to their eviction from their families, including taking away their means of business, land, etc. For the complexity of providing assistance to victims, see SCHOPPER: Responding to the needs of survivors of sexual violence...

⁵⁸ DURHAM-BERNARD: Editorial: Sexual violence in armed conflict... 430.

such a hierarchizing may have very unfortunate consequences to the efforts of reintegrating victims to their communities.⁵⁹

The 32nd International Red Cross and Red Crescent Conference in 2015 addressed the topic of sexual violence in armed conflicts. Resolution 3 entitled “Sexual and gender-based violence: Joint action on prevention and response”⁶⁰ considers many aspects related to sexual violence. It recognizes that factors such as weakening of community protection mechanisms, disrupting services and family life, destruction of infrastructure or separation of families could lead to an increased risk of sexual violence.⁶¹ It also encourages states to adopt preventive measures, ensure prosecution, and reminds commanders to ensure a zero-tolerance policy.

VI. Summary

While we can say that the legal prohibition of rape and sexual violence in armed conflicts, together with the definitions articulated in the tribunals’ jurisprudence is satisfactory, statistics show that sexual violence happens frequently in armed conflicts.⁶² Commanders bear a significant role through training, orders, disciplinary measures, to prevent and address the problem of sexual violence.

Sexual violence is committed by all types of armed forces and armed groups, including peace-enforcement or peacekeeping troops. We must finally do away with the approach that sexual violence is perpetrated by “others”. Sexual violence is not only a problem of remote conflicts and foreign armed forces or armed groups, but is a reality in the theatre of operations where our own troops are present. UN officials now take it as a fact that UN peacekeepers are committing sexual violence – hence preventive measures.

While prevention regimes (such as training and dissemination, as well as repression or suppression regimes) may be in place and may be adequate for one-off incidents, these are far from satisfactory for cases when rape is used as a strategy. In such a case, fighting the use of rape as a method of warfare is not only a legal issue.

Armed conflicts are complex situations, where constant care must be taken to prevent situations where victims may be especially vulnerable to rape and sexual assault.

⁵⁹ DUROCH – SCHULTE-HILLEN: Care for victims of sexual violence... 612–613.

⁶⁰ (32IC/15/R3) adopted at the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 8–10 December 2015, Geneva. See the text of the Resolution: http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/2015/04/32IC-AR-on-Sexual-and-gender-based-violence_EN.pdf (last accessed: 31.03.2021.).

⁶¹ PP 7 of Resolution 3.

⁶² Sexual violence dataset: <http://www.sexualviolencedata.org/dataset/> (last accessed: 31.03.2021.).

This is also true to the way humanitarian assistance is carried out, such as adequate measures taken in refugee or IDP camps.

It is often forgotten that rape and sexual violence can be perpetrated by and against women and girls, men and boys. We also must recognize the gravity of the secondary effects of rape and sexual assault, such as the future role and recognition of victim women/men in their own societies.

Addressing sexual violence is a multi-faceted task, requiring among others the involvement of lawyers, psychologists, sociologists, political scientists, health professionals, humanitarian workers, local leaders, religious leaders.

While we must accept that suffering, also of the civilian population during armed conflicts may be an inevitable and also legal consequence of armed conflicts, sexual violence is not an inevitable feature, therefore a zero tolerance policy must be pursued.

VINCZE, Viola^{*}

Autonomy and Artificial Intelligence in Autonomous Weapon Systems¹

I. Introduction

In today's international landscape, the spectrum of conflicts is exponentially widening. From traditional warfare conducted between sovereign states, the emphasis has shifted towards hybrid and asymmetric warfare, utilizing not only the physical space but also the global information environment. Asymmetric and hybrid warfare between states and non-state actors, 'battles' fought by proxies and generally, multidomain operations have become the new norm instead of the classic international and non-international armed conflicts utilizing traditional weapons. The complex, multiplayer background is further complicated by the challenges deriving from the everyday use of information technology in conducting military operations. Because of relying on the information environment and technology in networks, platforms and weapon systems (with the capability of faster and more accurate data processing), the operational tempo has become faster, making armed forces more vulnerable to exploitations and attacks because of the interconnectedness of networks and systems. This short essay attempts to introduce the basic concepts of autonomy and AI in the development and deployment of AWS, as well as to highlight the problems and challenges they create.

II. The basic concepts of autonomy and AI

1. The concept of autonomy

Following a classification used by Andresciani and Cingoliani would be a good starting point to set the board for assessing AI in the context of AWS. They suggest making

^{*} VINCZE, Viola LL.M. (Westm), PhD (ELTE) military Legal Advisor, Legal Department of the Ministry of Defence.

¹ The opinion expressed in this publication are those of the author. They do not purport to reflect the opinions or views of the Ministry of Defence.

a basic distinction between ‘embodied’ machines with end-effectors² and ‘non-embodied’ ones without such devices.³ AWS belong to the first category that can operate with certain form of AI, but it is not necessarily part of these systems. With or without AI, the centre of analysis shall be the computer system (algorithms) enabling the control of these assets and granting autonomy in certain functions. Autonomy therefore ‘might be, but need not be, facilitated by AI’.⁴ Developing different AI techniques (including machine learning) will likely *yield and increase autonomous capabilities*; in other words, ‘AI is an enabler for autonomy but neither synonymous with it nor a prerequisite for it’.⁵

The autonomous system capabilities that are available today include *inter alia* full-spectrum sensing, object recognition, complex algorithms, task-specific and ruled-based decision-making, learning from training data, routing, rule-based coordination of multiple platforms, high-volume communication as well as data transfer.⁶ Future development may affect any of the components of AWS (sensors, control system, interface, platform, and weapons) with the objective of making better weapon systems (improving situational awareness, achieving swifter reaction, more accuracy, more efficient human-machine interaction, etc.). The coming research may accomplish these objectives (and more) but it will necessarily mean that commanders’ and operators’ understanding of how these systems work on the technical level will eventually diminish. Unquestionably, the most important research field with regards to AWS will be that of autonomy. According to Boulanin, the basic research areas that are of key importance to the development of autonomy include the following:⁷

- Machine learning (adapting to the environment and improving performance based on experiences and training, rather than a pre-programmed model of the world);
- Development of systems capable of optimal level decision making to reach a desired goal;
- Problem solving (developing systems capable of complex problem-solving);
- Logical reasoning (capability of reasoning and drawing inferences from databases).

² Actuators or end effectors are basically physical devices that assert physical force on the environment, like wheels, legs, wings, weapons.

³ ANDRESCIANI, Daniele – CINGOLANI, Roberto: *Robots and Intelligent/Autonomous Systems: Technology, Social Impact and Open Issues*. Istituto Italiano di Tecnologia, Roboethics: Humans, Machines and Health, Workshop (PAV) Genova, Italy (2019) 3. https://www.academia.edu/39886980/ROBOTS_AND_INTELLIGENT_AUTONOMOUS_SYSTEMS_TECHNOLOGY_SOCIAL_IMPACT_AND_OPEN_ISSUES (last accessed: 31.03.2021.).

⁴ LIIVOJA, Rain – NAAGEL, Maarja – VÄLJATAGA, Ann: *Autonomous Cyber Capabilities under International Law*. Tallin, 2019. 10.

⁵ LIIVOJA–NAAGEL–VÄLJATAGA: *Autonomous Cyber Capabilities under International Law*. 10.

⁶ Report of the Defense Science Board Summer Study on Autonomy, June 2016. <https://fas.org/irp/agency/dod/dsb/autonomy-ss.pdf> (last accessed: 31.03.2021.) 11.

⁷ BOULANIN, Vincent: Mapping the Innovation Ecosystem Driving the Advance of Autonomy in Weapon Systems. *SIPRI Working Paper*, (2016) December, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Mapping-innovation-ecosystem-driving-autonomy-in-weapon-systems.pdf> (last accessed: 31.03.2021.) 10–11.

In the everyday use of the word, autonomy refers to some form of self-regulation and the ability of acting autonomously (independently of human beings) in order to realize certain objectives. For AWS, autonomy means *the transfer of authority* regarding different functions and the relationship to human personnel. AWS can perform certain functions without human intervention according to its programming, although there is no clear-cut difference between automated and autonomous systems. Compared to automatic⁸ and automated⁹ systems, an autonomous one is using probabilistic reasoning, i.e. based on the data collected by the sensors, it makes guesses about the best possible courses of action.¹⁰ ('Traditional stimulus/response-type technical artefacts are not autonomous systems.'¹¹) Autonomy embodies distinct dimensions: the tasks a machine is performing, the human-machine relationship, and the sophistication of the autonomous system's decision-making when performing the tasks.¹² What separates an AWS from automatic and automated systems is its capability to decide a course of action, 'from a number of alternatives, without depending on human oversight and control, although these may still be present'.¹³

For Boulanin, autonomy is seen as the integration of three fundamental capabilities: sense, decide, and act,¹⁴ where (1) sense refers to the sensors that collect data and a sensing software fusing and interpreting the data; (2) decide denotes the decision-making process (using the data processed by the sensing software as input) ensured by the control system; and (3) act signifies the 'translation' of decisions made by the control system into actions exerted in the real world through either computational (software program) or physical means (end-effectors and actuators, for example weapons).

⁸ The output is directly dependent and linked to their sensory inputs. They are unable to respond discriminately to environmental inputs, generally, they are designed to sense one or few factors and act in a particular way. According to Schaub et al, automatic systems and functions 'are of the stimulus-response type' which do not possess the ability to respond and adapt to a dynamic environment. SCHAUB, Gary Jr. – KRISTOFFERSEN, Jens Wenzel: *On, or Out of the Loop? Denmark and Autonomous Weapon Systems*. Copenhagen, 2017., https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/in-on-or-out-of-the-loop/In_On_or_Out_of_the_Loop.pdf (last accessed: 31.03.2021.) 8.

⁹ The computer 'reasons by a clear if-then-else, rule-based structure, and does so deterministically, meaning that for a specific input the system output will always be the same.' CUMMINGS, M. L.: *Artificial Intelligence and the Future of Warfare. Research Paper*, January 2017., <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-01-26-artificial-intelligence-future-warfare-cummings-final.pdf> (last accessed: 31.03.2021.) 3.

¹⁰ CUMMINGS: *Artificial Intelligence and the Future of Warfare*.

¹¹ SAARILUOMA, Pertti: *Four Challenges in Structuring Human-Autonomous Systems Interaction Design Processes*. In WILLIAMS, Andrew P. – SCHARRE, Paul D. (eds): *Autonomous Systems: Issues for Defence Policymakers*. Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2016. 226.

¹² SCHARRE, Paul: *Army of None*. WW Norton, 2018. 27.

¹³ BOULANIN: *Mapping the Development of Autonomy in Weapon Systems. SIPRI Working Paper*, (2017) November, <https://www.sipri.org/publications/2017/other-publications/mapping-development-autonomy-weapon-systems> (last accessed: 31.03.2021.) 3–5.

¹⁴ BOULANIN: *Mapping the Development of Autonomy in Weapon Systems*. 11–14.

According to the probably most quoted concept, these systems can be classified as:¹⁵

- semi-autonomous weapon systems: the system does not autonomously select and engage targets that have not been pre-selected by an authorized human operator,
- human-supervised autonomous weapon systems: the system can select and engage targets (except humans) without further human input after activation, but they are designed to allow human operators to override operation of the weapon system,
- autonomous weapon systems: systems that ‘once activated, can select and engage targets without further intervention by a human operator’.

2. The OODA loop

An earlier and more complex system from the sense-decide-act cycle is often referred to as the OODA loop (or Boyd Cycle), which stands for observe, orient, decide, and act. Originally, the OODA loop was developed to explain the process of human information processing and decision-making¹⁶ and represents ‘an evolving, open-ended, far-from-equilibrium process of self-organization, emergence, and natural selection.’¹⁷ This can be extended to military command where elements of the loop can be delegated to computers. The OODA loop is a useful method for describing potential combinations of authorities and capabilities that designers grant to computer systems running AWS.¹⁸ As Scharre recaps it, ‘a weapon system consists of the components necessary to complete an entire combat OODA loop: searching for [observe¹⁹] and detecting [orient²⁰] enemy targets, deciding whether to engage them [decide²¹], and engaging the targets [act²²].’²³

The ‘loop’ refers to human involvement in the entire OODA circle: ‘in-the-loop’ a person is fed (target-specific and contextual) data from the AWS or from other sources and the data so collected is capable of informing a decision which determines

¹⁵ US DoD Directive 3000.09 (2012). 3 and 13.

¹⁶ MACCUISH, Donald A.: Orientation: The Key to the OODA Loop. *Journal of Defense Resource Management*, (2011) 2., 35.

¹⁷ BOYD, John R.: *The Essence of Winning and Losing*. http://pogoarchives.org/m/dni/john_boyd_compendium/essence_of_winning_losing.pdf (last accessed: 31.03.2021.) slide 3.

¹⁸ SCHULLER, Alan L.: At the Crossroads of Control: The Intersection of Artificial Intelligence in Autonomous Weapon Systems with International Humanitarian Law. *Harvard National Security Journal*, 8. (2017) 2., 379–425., 392.

¹⁹ Using sensors to observe the enemy and identify objects.

²⁰ Analysing and processing all available information collected by the sensors and complemented by ISR information, field reports, estimates/expectations, open sources.

²¹ Not real decision-making by a machine (the real decision is made by human beings: the programming of the machine in a certain way), therefore the output (the way a machine acts) is the result of a human delegating a task or function to the machine.

²² Authority to act is granted to the machine (with end-effectors).

²³ SCHARRE: *Army of None*. 43.

whether a mission can proceed or shall be cancelled.²⁴ ‘On-the-loop’ AWS can select and engage targets but under the oversight of a human operator who can override the actions. ‘Out-of-the-loop’ has the connotation of ‘not having knowledge of or involvement in something’,²⁵ i.e. humans are staying out of the circle. Galdorisi calls the attention to the possibility that more autonomous capability ‘enables unmanned systems to achieve enhanced speed in decision-making and allows friendly forces to act within an adversary’s OODA loop [...] applied to fighter tactics’.²⁶ This, however may be a double-edged sword as it may potentially lead to enemy forces infiltrating and operating inside our OODA loops, too.

Whether thinking in the sense-decide-act circle or in the OODA loop, self-governance (‘capability for unsupervised operation’²⁷) only applies to those functions that have been chosen by humans. These functions can be categorized as *critical* (e.g. the capability to select, identify, track, or destroy the targeted military objective) or *non-critical* (e.g. the capability to take-off, land, refuel, navigate)²⁸ from the use of force point of view. Therefore, regarding autonomy, the basic question to ask is *what degree of autonomy* an AWS has? Autonomy is better imagined to be on a spectrum and relating to specific functions of the system (e.g. having autonomy in identifying or targeting legitimate military objects).²⁹ ‘Thus, a system may perform some of its functions quite autonomously, while requiring human input for other functions.’³⁰

3. Artificial Intelligence

Generally, AI refers to the ability of a computer to carry out tasks and functions normally done by sentient, intelligent beings – by humans. According to the NATO Science & Technology Board, AI refers to ‘the *ability of machines to perform tasks that*

²⁴ BOOTHBY, William H.: *The Law of Attack*. Oxford, 2012. 283.

²⁵ GLORIOSO, Ludovica: Legal and Ethical Aspects of Cyberspace Operations and the use of the new military technologies. *NATO Legal Gazette, Articles on NATO Current Challenges*, (2016) 37., <http://www.ismllw.org/NATO%20LEGAL%20GAZETTE/Legal%20GazetteIssueNo%2037.pdf> (last accessed: 31.03.2021.) 10.

²⁶ GALDORISI, George: Keeping Humans in the Loop. *Proceedings Magazine*, 141. (2015) 1., <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2015/february/keeping-humans-loop> (last accessed: 31.03.2021.) 344.

²⁷ EKKELHOF, Merel A. C.: Complications of a Common Language: Why it is so Hard to Talk about Autonomous Weapons. *Journal of Conflict & Security Law*, 22. (2017) 2., 323.

²⁸ According to Ekelhof, there is an ongoing debate regarding critical functions ‘that determine which target will be selected and the actual attack function that result in the use of force.’ EKKELHOF: Complications of a Common Language... 313.

²⁹ ‘In its simplest form, autonomy is the ability of a machine to perform a task without human input. Thus, an “autonomous system” is a machine, whether hardware or software, that, once activated, performs some task or function on its own.’ SCHARRE, Paul – HOROWITZ, Michael C.: *An Introduction to Autonomy in Weapon Systems. Working Paper*, February (2015). 5.

³⁰ LIIVOJA-NAAGEL-VÄLJATAGA: *Autonomous Cyber Capabilities under International Law*. 10.

*normally require human intelligence*³¹ – for example, recognizing patterns, learning from experience, drawing conclusions, making predictions, or taking action – whether digitally or as the smart software behind autonomous physical systems’.³² The control system of AWS may have autonomous functions but fortifying it with AI equips the system with *an added capacity to learn after being deployed* meaning that they ‘will adapt in ways that we may be unable to predict’.³³

So far, there are no reports on developing (and employing) weapons systems that are capable of learning and adapting to their environment, i.e. that are effectively using AI.³⁴ So far, *only partial AI capabilities* have been developed and true AI probably will not be available in the coming years. According to the open letter of AI and robotic researchers,³⁵ AI technology ‘has reached a point where the deployment of such systems is – practically if not legally – *feasible within years, not decades*, and the stakes are high: autonomous weapons have been described as the third revolution in warfare, after gunpowder and nuclear arms.’³⁶ The AWS employed at present (even fully autonomous systems) do not possess the ability to genuinely learn, although according to Dinstein, it is believed that ‘the next generation will usher in robots featuring artificial intelligence (AI) and acting entirely on their own (independently of human guidance)’.³⁷

Practically, *AI-based decisions* require certain input which is followed by a data analysis or assessment depending on the programming (ranging from ‘simple “if/then” logic to non-deterministic functions based on complex algorithmic processes’³⁸) and the program (software) then implement the response to achieve certain (objective) outcome which will be the output (action).

Farrant *et al.* differentiates between two possible approaches to AI:³⁹ (1) symbolic AI (rule-based learning) where the system is provided data that it uses in order to make decisions [e.g. the systems is programmed with clear rules such as maps or rules for flying (altitude, object avoidance, etc.)] and (2) *artificial neural*

³¹ Emphasis added by the author.

³² REDING, D. F. – EATON, J.: *Science & Technology Trends 2020–2040*. Brussels, 2020. 14.

³³ SCHULLER: *At the Crossroads of Control...* 397.

³⁴ Fully autonomous weapons ‘would include artificial intelligence algorithms which would permit them to engage in machine learning, meaning that “the rules by which they act are not fixed during the production process, but can be changed during the operation of the machine, by the machine itself”.’ WALSH, James Igoe: Political accountability and autonomous weapons. *Research and Politics*, (2015) 1–6., 1.

³⁵ An Open Letter – Research Priorities for Robust and Beneficial Artificial Intelligence, Future of Life Institute, <https://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/> (last accessed: 31.03.2021.).

³⁶ The Open Letter was announced on 28 July 2015 at the opening of the IJCAI 2015 conference and has been signed by nearly 4000 AI/Robotics and other researchers including Stephen Hawking and Elon Musk.

³⁷ DINSTEIN, Yoram: *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Third edition. Cambridge, 2016. 98.

³⁸ SCHULLER: *At the Crossroads of Control...* 402.

³⁹ FARRANT, James – FORD, Christopher: Autonomous Weapons and Weapon Reviews. The UK Second International Weapon Review Forum in *International Law Studies*, 93. (2017) 389., 399–400.

networks, which means developing systems that learn based on data rather than rules (neural networks learn by being provided data from which the systems will generalize conclusions and develop rules, mimicking how neurons of a human brain functions⁴⁰). These neural networks (or deep learning systems) are maybe the most pertinent in military capability development. Neural networks learn from the large amount of data they have been provided. Working its way through the data, ‘it continually adapts its internal structure until it optimizes to achieve the correct programmer-specified goal’.⁴¹ During the learning process, enormous amount of data samples is fed into the network and ‘the weights of various connections between nodes in the network are constantly adjusted to “train” the network on the data. [...] Network settings are refined until the correct output, such as the correct image category [...] is achieved’,⁴² i.e. the system learns to recognize for example certain military vehicles.

The general idea behind this approach is having the capacity of a technological substitute that is able to produce a desired tactical effect replicating the level of expected legal compliance and human judgment (in case of combatants).⁴³ This is necessitated by the fact that the human nervous system is simply too slow to thoroughly evaluate complex situations if we have only a few seconds or minutes to make informed decisions regarding target engagement. The expected end result of such research will be a new type of AI showing advances ‘in visual object recognition, facial recognition, and sensing human emotions’.⁴⁴ Deep machine learning will enable systems to recognize different patterns in data (e.g. images) by comparison,⁴⁵ thereby contributing to more informed decision-making in targeting.⁴⁶ Some military and robotics experts predict that “‘killer robots’ – fully autonomous weapons that could select and engage targets without human intervention – could be developed within 20 to 30 years’.⁴⁷ Once implemented in reality, the employment of such system would definitely mark a paradigm shift in the conduct of hostilities.

⁴⁰ ‘A neural network differs from a traditional computer system in that it is comprised of millions of nodes arrayed in layers. This allows for vastly increased processing powers in certain applications.’ FARRANT-FORD: *Autonomous Weapons and Weapon Reviews*. 399.

⁴¹ SCHARRE: *Army of None*. 125.

⁴² SCHARRE: *Army of None*. 86–87.

⁴³ CORN, Geoffrey S.: *Autonomous weapons systems: managing the inevitability of ‘taking the man out of the loop’*. In BHUTA, Nehal et al.: *Autonomous Weapons Systems – Law, Ethics, Policy*. Cambridge, 2016. 211.

⁴⁴ SCHARRE: *Army of None*. 6.

⁴⁵ OWEN-HILL, Alex: *Robot Vision vs Computer Vision: What’s the Difference?* *robotiq.blog*, 7 July 2016., <https://blog.robotiq.com/robot-vision-vs-computer-vision-whats-the-difference> (last accessed: 31.03.2021.).

⁴⁶ Ford however calls the attention to two problems regarding supervised learning: the possibility of getting corrupt results by feeding corrupt data (e.g. a truck instead of a tank when ‘teaching’ the algorithm to identify tanks) and training data not fully replicating the operational environment (feeding images of tanks in a wooded environment may lead to the algorithm’s inability to identify it in a desert). FORD, Christopher M.: *Autonomous Weapons and International Law*. *South Carolina Law Review*, 69. (2017) 460.

⁴⁷ *Losing Humanity, The Case against Killer Robots*, An International Human Rights Clinic and Human Rights Watch Report (2012), <https://www.hrw.org/report/2012/11/19/losing-humanity/case-against-killer-robots> (last accessed: 2021.02.28.) 1.

Based on the benefits it can provide parties with, the use of AI in the military technology seems a valuable decision-making supporting tool that can be used to enhance the capability to defend forces and assets against threats and to attack the enemy. As a defence tool, AI can generally increase network security by enabling faster and more accurate data and malware⁴⁸ analysis, scenario testing, countering advanced persistent threats⁴⁹ and intrusion detection (preventing network penetration and the spreading of malwares in the system). These uses can contribute to more robust and efficient defence systems showing a greater degree of flexibility and adaptability and a reduced burden on personnel. On the other hand, AI may come in handy in attacking the enemy when employed for system intrusion, data extraction or poisoning data.

Notwithstanding the influence AI has in the peace and security landscape, it is not omnipotent and its utilization has inherent weaknesses. It has a very large appetite for training data sets and even AI-based systems can be intruded with the aim of poisoning the used data, extracting data or inserting/implanting enemy inputs. It is also possible to get inside the OODA loop of adversarial AI systems to insert deceiving data in order to negatively influence the decision-making process (spoofing).⁵⁰ AI also carries the risk of brittle algorithms, i.e. they may be 'liable to shatter when operated outside of a deterministic domain.'⁵¹ This effectively means that an AI-enabled systems cannot always adapt to a dynamic, uncertain, unpredictable and fast changing battlefield. In case of multinational operations, interoperability and compatibility (or rather the lack of it) can further complicate the use of any AI since it cannot be reasonably expected that nations will use the same or similar AI algorithms.

Integration of AI into a nation's command and control system⁵² or weaponry is not only a technological but also a political and financial question, too. This problem may

⁴⁸ 'Malware is a general term for many types of malicious software, such as viruses, worms, Trojan horses, exploits, botnet, retroviruses, and today, malware is a popular method of cyber-attack. [...] 'The intelligent malicious programs can self-propagate in a network or computer system based on a sequence of autonomous decisions, intelligently custom-made to the parameters of the host system and autonomous malware capable of choosing the lateral movement techniques, thereby increasing the likelihood of fully compromising the targeted networks.' TRUONG, Thanh Cong – DIEP, Quoc Bao – ZELINKA, Ivan: Artificial Intelligence in the Cyber Domain: Offense and Defense. *Symmetry*, 12. (2020) 3., 410., https://www.researchgate.net/publication/339697736_Artificial_Intelligence_in_the_Cyber_Domain_Offense_and_Defense (last accessed: 31.03.2021.) 6 and 15.

⁴⁹ 'An advanced persistent attack (APT) uses continuous, clandestine, and sophisticated hacking techniques to gain access to a system and remain inside for a prolonged period of time, with potentially destructive consequences.' <https://www.kaspersky.com/resources-center/definitions/advanced-persistent-threats> (last accessed: 31.03.2021.).

⁵⁰ REDING-EATON: *Science & Technology Trends 2020–2040*. 58.

⁵¹ HOROWITZ, Michael C. – KAHN, Lauren – RUHL, Christian: Introduction: Artificial Intelligence and International Security. *Texas National Security Review*, 2 June 2020., <https://tnsr.org/roundtable/policy-roundtable-artificial-intelligence-and-international-security/#essay4> (last accessed: 31.03.2021.).

⁵² According to Scharre, one of the most significant effects of AI will likely to be on C2 as AI systems can enable forces to operate faster and with greater precision and coordination than humans thereby accelerating the pace of battle beyond human decision-making (reaching the so-called battlefield singularity). SCHARRE, Paul: The Militarization of Artificial Intelligence. *Texas National Security Review*, 2 June 2020., <https://tnsr.org/roundtable/policy-roundtable-artificial-intelligence-and-international-security/#essay4> (last accessed: 31.03.2021.).

be more visible with regional military alliances like NATO. The military and financial burden sharing should happen on the basis of equal burden sharing and contribution yet strategic, operational and tactical cooperation and coordination may suffer from using different systems and the expected unwillingness of states to share sensitive technical and technological information. According to Cummings, some consulting groups suggest that ‘the best use of military AI lies not in weapon systems, but in support functions such as analyzing information. Analysis of intelligence – like satellite images or acoustic data – and logistics information may be an arena in which AI could improve planning processes.’⁵³ This is also confirmed by Bellasio *et al.*, calling the attention to the possibility of data collection and AI (and machine learning) development to be used to analyse complex data sets real-time flowing in from the operational environment which can provide a valuable support to strategic, operational and tactical decision-making.⁵⁴

Indisputably, states will strive to exploit and utilise the positive attributes of emerging technologies in order to avoid lagging behind. Naturally, keeping up with technological development and adopting, integrating those technologies as early as possible, will provide a competitive edge over other nations and non-state actors. In case of alliances like NATO this will require a concerted effort of nations, and their close cooperation to ensure interoperability and transparency.

a) The practical use of AI in offensive and defensive operations

Because of the still seemingly insurmountable problem of positive identification (distinction) and proportionality assessment, either in defensive or offensive mode, AWS are mostly used for targeting military objects (as opposed to enemy combatants or civilians taking a direct part in hostilities). The currently deployed defensive (on-the-loop) AWS include air and missile defence systems (e.g. Aegis Combat System), counter-rocket, artillery and mortar (C-RAM) systems and active protection systems for ground vehicles.⁵⁵ Today, only one well-known offensive (out-of-the-loop) AWS exists, the loitering munition (e.g. Harpy, a loitering cruise missile) that can be launched into a predetermined geographical area for a pre-set time *against a class of objects* but not against a specific military object. The use of AI may potentially play a role in

⁵³ CUMMINGS, Mary (Missy): The AI that Wasn't There: Global Order and the (Mis)Perception of Powerful AI. *Texas National Security Review*, 2 June 2020., <https://tnsr.org/roundtable/policy-roundtable-artificial-intelligence-and-international-security/#essay4> (last accessed: 31.03.2021.).

⁵⁴ BELLASIO, Jacopo – SILFVERSTEN, Erik: The Impact of New and Emerging Technologies on the Cyber Threat Landscape and Their Implications for NATO. In ERTAN, A. et al. (eds): *Cyber Threats and NATO 2030: Horizon Scanning and Analysis*. Tallin, 2020. https://ccdcoe.org/uploads/2020/12/Cyber-Threats-and-NATO-2030_Horizon-Scanning-and-Analysis.pdf (last accessed: 31.03.2021.) 91.

⁵⁵ SCHARRE–HOROWITZ: An Introduction to Autonomy in Weapon Systems. 12.

‘trajectory planning, collision avoidance, swarming, weapon selection, battle damage assessment and effects coordination.’⁵⁶

Even with utilizing AI, the decision to deploy such AWS is not the decision of the autonomous, intelligent asset, but *a human decision* with the knowledge of the capabilities and characteristics of the weapons. In the next part I will try to highlight those problems that can influence and lead the review of such assets before deciding on their deployment.

III. The weapon review mechanism

According to Article 36 of Additional Protocol I, ‘In the study, development, acquisition or adoption of a new weapon, means or method of warfare, a High Contracting Party is under an obligation to determine whether its employment would, in some or all circumstances, be prohibited by this Protocol or by any other rule of international law [...]’ The Article places an obligation onto state parties to develop certain internal procedure or mechanism for assessing the legality of any new weapon in their arsenal. Autonomy and AI – being novel features – will definitely invoke this obligation. Article 36 is not customary law and even among the state parties to Additional Protocol I, not all states have implemented Article 36 and only a few made their review procedure available to the international community. The use of autonomy and AI in AWS and cyberspace calls for such review and with it the revision of the existing mechanism, as they may not be fit for the technological challenges created by autonomy and AI.

Normally, what is assessed through such test is the normal, intended use of an already existing new weapon in order to analyse its compliance with LOAC as well as test its reliability and predictability. Such review will require transparency and explainability regarding autonomy and AI, i.e. the understanding of the connections of the system and the decision-making process written in the algorithm by the reviewers (some of them will be expert of other disciplines). Understandably, the high amount of uploaded data cannot be fully analysed and it is also necessary to understand how the algorithm works (what procedure it applies for solving a problem that is translated into the language of mathematics) further complicating any review. Some of these challenges may be answered by *measuring the performance of AI-based AWS against objective standards*. The standard could also be that of humans, or better than humans (outperforming human decision-making accepting that it is not perfect either as humans also make mistakes and its scale cannot necessarily be measured). The comparison between human predictability and that of an autonomous and/or AI-based

⁵⁶ REDING-EATON: *Science & Technology Trends 2020–2040*. 55.

system seems somehow forced, as we cannot predict the behaviour of a combatant deployed to an operational area with certainty since we all are the sum of our experiences, therefore human beings *can* act in an unpredictable, irrational manner, too. The presence of human beings in the loop recommended by many is not a panacea for uncertainty, as not all malfunctions of the operated systems ‘can necessarily be corrected by the operator, and thus real-time human control is not necessarily a guarantee against unintended consequences’.⁵⁷

However, *LOAC can be embedded in objective standards* and if they are met, compliance can be reasonably ensured (reasonableness is the standard required by LOAC). If the system is a fully autonomous one leaving no room for human intervention, the algorithm has to be designed in a way that certain constraints are built in (e.g. if the algorithm cannot be reasonably certain about an outcome, it may be better not to take any action and refer the problem back the operators – according to the precautionary principle). Thereby, uncertainty is dealt with in a pre-programmed manner. LOAC and ROE compliance will require AI approaches ‘with a strong emphasis on *explainability, trust* and *human-AI collaboration*. Further, it will be necessary, especially in the context of Alliance operations, to define processes and standards for verification, validation and accreditation (VV&A) of such AI systems’.⁵⁸ Even at the level of today’s technological development, the outcome of such validation and the obligation to review new weapons may still not be enough to state that AI can handle doubt or ambiguity effectively and reliably, and reviews may not understand in-depth why AI ‘behaves’ the way it does.

IV. The predictability problem, risk management and the degree of doubt

Any system may perform in an unpredictable, unintended way. Testing processes of algorithms guiding AWS are designed to check functionality, ensure predictability and reduce the likelihood of accidents, malfunctions and errors. The risk of malfunction may raise questions such as how high is this risk and how serious are its consequences? To abide by the requirement of *reasonable doubt* is necessary as a matter of law which does not mean that absolute certainty would be needed regarding one’s status. However, quantifying reasonable certainty is inherently subjective; ‘mathematically, what constitutes “reasonable certainty” is unclear’.⁵⁹

⁵⁷ LIIVOJA–NAAGEL–VÄLJATAGA: *Autonomous Cyber Capabilities under International Law*. 14.

⁵⁸ REDING–EATON: *Science & Technology Trends 2020–2040*. 15.

⁵⁹ FORD: *Autonomous Weapons and International Law*. 442.

Regarding malfunction, not only its ratio compared to the totality of tests is important, but also the expected effects of any glitch or intentional external tampering, i.e. the way the algorithm responds to it as it may adversely affect its LOAC compliance (when for example due to a malfunction an AWS intentionally targets a civilian). There are no fail-safe weapons and in case of malfunctions, in order to ensure LOAC compliance, reviews may demand for example that AWS return to friendly forces (base) but in this regard it may be worth differentiating between malfunction affecting critical or non-critical functions. Critical are of special importance here since the review shall establish whether the use of autonomy in these functions ‘can be done in accordance with international law’.⁶⁰

This and exposing an AWS to different conditions may necessitate running numerous tests to assess the probability of malfunctions. Scharre breaks down the unexpected actions of a complex rule-base (automated) system in the following way:⁶¹

- malfunctions and bugs;
- system failures from unanticipated interactions between elements of a system;
- systems are not transparent to human operators;
- unanticipated interactions with the environment;
- adversarial hacking to exploit vulnerabilities of the system.

I believe reviewers should set the (predetermined) degree or level of reliability necessary for an AWS to pass the test. Or put it another way, it must be determined what level of risk of malfunction a state is willing to accept with regards to a specific weapon.

Regarding autonomy and AI, one of the most important question in the review is whether doubt can be translated into the language of algorithms and whether it is possible to pre-set the ‘*right*’ *degree of doubt* and if yes, how? At the present state of technology, this may also prove too much for the mathematic language. An AWS can be ‘guided’ regarding how to manage doubt; in case a pre-set threshold reached, the safest choice is if for example – due to the lack of positive identification – it treats the person as civilian and immediately refers back to the operator for further instructions. Alternatively, as a less favourable option, it would also be possible to write an algorithm that hesitates longer and requires additional information to resolve doubt. Schmitt suggests that in case the pre-programmed doubt values were reached, the system would not attack and the AWS ‘could not be used in situations in which the

⁶⁰ BOULANIN, Vincent: Implementing Article 36 Weapon Reviews in the Light of Increasing Autonomy in Weapon Systems. *SIPRI Publications* (2015). <https://www.sipri.org/publications/2015/sipri-insights-peace-and-security/implementing-article-36-weapon-reviews-light-increasing-autonomy-weapon-systems> (last accessed: 31.03.2021.). 9.

⁶¹ SCHARRE, Paul: Autonomous Weapons and Operational Risk. Ethical Autonomy Project, February 2016. CNAS, 29 Febr 2016. <https://www.cnas.org/publications/reports/autonomous-weapons-and-operational-risk> (last accessed: 31.03.2021.). 13–14.

pre-programmed threshold would be “unreasonable”.⁶² Pre-programming (or adjusting) the doubt threshold is theoretically possible,⁶³ by using algorithms attributing values to sensor data, thereby enabling the autonomous weapon system to compute doubt (or the likelihood of being a lawful military target).⁶⁴ This can be done by attaching mathematical values to objectively measurable characteristics such as height, weight, anticipated movement, heat emission, clothing, or light weapons. The doubt threshold can also be adjusted on the basis of the environment; close to the ‘hot battle-field’ where the presence of civilian is less probable, a higher degree of doubt can be ‘tolerated’ whereas the further we move away, a lesser degree of doubt is needed to regard a person civilian.⁶⁵

V. Conclusions

Today’s conduct of hostilities is complicated by factors not necessarily foreseen by the drafters of the Geneva Conventions. As mentioned before, there are numerous states, non-state actors and lone attackers and compliance is often ignored. Intentionally targeting civilians and critical national infrastructure are often happening today with the purpose of staying below the threshold of the use of force and even diplomatic measures. This coupled with the use of proxies (for example organized armed groups) helps to avoid positive identification of the attackers and thereby political and legal response. Governments, academia and the involved NGOs are all trying to come up with a solution to these challenges (proposal to halt the concerning military research or outright ban). This short article merely tried to point out some of the problems anticipated in the future, but resolving these problems will have to wait until further developments in technology enable the profound understanding of the cited problems and can support more informed decision-making.

⁶² SCHMITT, Michael N. – THURNHER, Jeffrey S.: “Out of the Loop”: Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict. *Harvard National Security Journal*, 4. (2013) 231–281., 264.

⁶³ ‘Doubt proxies are quantifiable via statistical ‘confidence’ levels and thresholds, applied to cross-cued data.’ HOMAYOUNNEJAD, Maziar: Ensuring Lethal Autonomous Weapon Systems Comply with International Humanitarian Law. *TLI Think!* 85. (2017) 19.

⁶⁴ SCHMITT–THURNHER: “Out of the Loop”... 263.

⁶⁵ SCHMITT, Michael N.: Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to the Critics. *Harvard Law School National Security Journal*, (2013) 17.

Emberi jogok az üzleti életben – az emberi jogi *due diligence* kötelezettség jogi természete¹

I. Bevezetés

Valki László professzor úr munkásságának egyik értékes útravalója a nemzetközi jogászok számára az a nyitottság, amellyel a professzor úr a nemzetközi jog funkcióit a folyamatosan változó körülmények között, a nemzetközi kapcsolatok „új realitásai” tükrében elemezte.² 2021-ben a nemzetközi közösség egyik legszembetűnőbb vonása, hogy a nemzetközi jog sajátos jogalanyai, a transznacionális vállalatok egyre nagyobb hatással bírnak a közösség életére – felelősségük mértéke azonban messze elmarad befolyásuk mértékétől. Ez a jelenség különösen az emberi jogok védelme területén érhető tetten. A transznacionális vállalatok által elkövetett emberi jogi jogsértések – legyen szó a munkavállalók életének vagy egészségének veszélyeztetéséről, vagy a környezet szennyezéséről – sokak életére vannak közvetlen hatással, mégis, a felelősségre vonás gyakran csupán a működés helyszínénél szolgáló ország belső ellenőrzési rendszerétől függ. Sok esetben pedig kifizetődőbb a vállalkozás számára áthelyezni a termelést egy kevésbé szigorú szabályozással bíró államba, mintsem megreformálni a munkafolyamatokat.

Egyes államok nemzeti szinten is lényegesnek tartották kezelni ezt a kérdést. A holland gyermekmunka *due diligence* törvény,³ a brit modern rabszolgaság törvény⁴ vagy a francia emberi jogi *due diligence* törvény⁵ mind fontos mérföldkövek egy átlátható és jogszerű világkereskedelem megteremtéséhez vezető úton. Ezeknek az aktusoknak a túlnyomó többsége azonban egy-egy jogsértésre fókuszál (lásd különösen a brit és holland példát), vagy pedig eleve csak transznacionális vállalatok egy szűk körére vonatkozik (mint a brit vagy a francia törvény).

* VITAY Melinda doktorandusz, ELTE ÁJK; KKM Nemzetközi Szervezetek Főosztálya.

¹ A cikkben képviselt szerzői vélemény nem feltétlenül tükrözi a KKM álláspontját.

² Lásd VALKI László: *A nemzetközi jog társadalmi természete*. Budapest, 1989.

³ Wet van 24 oktober 2019 houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid). <https://www.eerstekamer.nl//9370000//1//j9vvkfj6b325az//vi3khw8f3a00//f=y.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ *The Modern Slavery Act*, 2015 c. 30, elérhető: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, elérhető: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626?r=AiAAndjiqO> (letöltve: 2021.03.31.).

Nemzetközi szinten is több kezdeményezés indult útjára: az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa határozata⁶ nyomán megalapított, a transznacionális vállalatok és egyéb üzleti vállalkozások és az emberi jogok témájával foglalkozó nyitott kormányközi munkacsoport (*Open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*) jelenleg is dolgozik egy kötelező erejű jogi eszköz megalkotásán, és az Európai Parlament jogi bizottsága is nemrég szavazta meg azt a jelentést,⁷ amelyben a testület felkéri az Európai Bizottságot jogalkotási aktus kezdeményezésére a témában. Mindkét kezdeményezés központi eleme egy olyan *due diligence* rendszer megalkotása, amelynek nyomán a vállalatoknak kifejezett kötelezettsége lenne átvizsgálnia saját működésüket, és azok összeegyeztethetőségét az emberi jogokkal. A jelen tanulmány ezen *due diligence* kötelezettség jogi természetét járja körbe.

II. A nemzetközi jogi szabályozás nehézségei

1. Hiányzó ösztönzők egy emberi jogi konform termelés kialakítására

A transznacionális vállalatok esetleges emberi jogokat sértő tevékenysége közkedvelt címlaptéma. A *Rana Plaza* nevű bangladesi textilgyár 2013-as leégése, vagy FIFA katarai világbajnokságának helyszínein dolgozó vendégmunkások kizsákmányolásáról szóló hírek hetekig dominálták a sajtót, sőt, televíziós showműsor is épült arra az ötletre, hogy egy nyugati államból érkező divatbloggerek személyesen ismerkedjenek meg azokkal a körülményekkel, amelyek között a ruháik készülnek Kambodzsában.

Miért nem követte azonnali felelősségre vonás a fenti jogsértéseket? Az emberi jogok védelmének rendszere arra az alapkőre épül, miszerint az állam felelős a területén elkövetett emberi jogi jogsérelmekért. Az emberi jogi jogvédelem szintje és a jogérvényesítés gyakorlata azonban korántsem egységes az egyes államokban. Ezt a helyzetet könnyen válthatja profitra egy multinacionális vállalat: ha a termelést a vállalkozás egy olyan országba helyezi, ahol nem kell szigorú munkavédelmi vagy környezetvédelmi ellenőrzésektől tartania, jelentős költségeket takaríthat meg a munkavállalók, valamint a termelési egység környezetében élők kárára.

Pénzügyileg kimutatható, hogy a drámai hangvételű sajtócikkek, és az így kiváltott felháborodás jelentős reputációs kockázatot jelentenek a vállalatoknak. Napjainkban azonban szinte ez az egyetlen kényszerítő tényező, amely arra sarkallja a cégeket,

⁶ A/HRC/RES/26/9 – Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights (elfogadva: 2014. július 14.).

⁷ Report with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability [2020/2129(INL)].

hogy egy olyan termelési rendszer megszervezésére törekedjenek, amelyikben minimális annak az esélye, hogy a közreműködők vagy egyéb érintettek emberi jogai sérülnének a termelés első fázisától (azaz a nyersanyag beszerzésétől) kezdve az utolsó lépésig, a késztermék értékesítéséig.

2. A transznacionális vállalatok mint a nemzetközi jog sajátos jogalanyai, és kötelezettségek címzettjei

A fent vázolt problémával régóta foglalkozik mind az ENSZ, mind az OECD, mind pedig az Európai Unió. Ennek ellenére továbbra sincs életben olyan kötelező erővel bíró nemzetközi egyezmény, amelyik közvetlenül a vállalatok számára írná elő azt a kötelezettséget, hogy működésük során ügyeljenek az emberi jogok tiszteletben tartására. A szabályozási hiátus egyik legfőbb oka, hogy valóságos dogmatikai fordulamat robbantana ki minden olyan nemzetközi egyezmény, amelyik a vállalatok számára írna elő közvetlen emberi jogi védelmi kötelezettséget.

Ezzel együtt nem állítható, hogy ne lenne számos meggyőző elméleti munka, amelyik alátámasztja azt az elgondolást, miszerint magánszemélyek közvetlen emberi jogi kötelezettségek alanyai is lehetnek. Rosalyn Higgins már a kilencvenes évektől kezdve megkérdőjelezte a fent ismertetett tradicionális emberi jogi jogalanyi rendszert, elővezetve, hogy a nemzetközi jognak nem alanyai és szabályozási tárgyai, hanem résztvevői vannak, amelyekbe beletartoznak az egyének, a multinacionális vállalatok és a nem kormányzati szervezetek is.⁸ Több szerző is úgy véli továbbá, hogy miután a vállalatok maguk is emberi jogok jogosultjai⁹ (lásd például az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt tulajdonvédelemhez való jogot), ugyanúgy kötelezettségek alanyai is lehetnek. Más álláspont szerint ahhoz, hogy a vállalatokat kötelezettségek terheljék, nem is logikai előfeltétel, hogy emellett nemzetközi emberi jogok alanyai is legyenek.¹⁰ Ezen túlmenően, bár a kötelező erejű emberi jogi eszközök általában véve nem bővelkednek a kötelezettségek előírásában, néhány emberi jogi instrumentum nem elégszik meg pusztán jogok deklarálásával: az Ember és népek jogainak afrikai kartája¹¹ 27. cikke például kimondja, hogy az egyének kötelezettségei állnak fenn a családjá és a társadalom, az állam és más jogilag

⁸ HIGGINS, Rosalyn: *Problems and Processes: International Law and How We Use It*. 2nd ed. Oxford, 2010. 50. o.

⁹ Így például ALVAREZ, Jose E.: Are Corporations Subjects of International Law? *Santa Clara Journal of International Law*, (2011) 9., 7. o. A különböző megközelítésekről átfogó képet ad: LÓPEZ LATORRE, Andrés Felipe: In Defence of Direct Obligations for Business Under International Human Rights Law. *Business and Human Rights Journal*, (2020) 5., 60–61. o.

¹⁰ FELLMETH, Aaron Xavier: *Paradigms of International Human Rights Law*. Oxford, 2016. 32. o.

¹¹ Afrikai Egységsszervezet, African Charter on Human and Peoples' Rights („Banjul Charter”), 1981. június 27., CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).

elismert közösségek, valamint a nemzetközi közösség felé.¹² Tény ugyanakkor, hogy ezen kötelezettségek tartalma, és különösen azoknak esetleges vállalatokra vonatkozatható elemei nincsenek kibontva.

A vállalatok kötelezettségeire vonatkozó írott jogi fejlődés történetében pedig kifejezetten lehangoló esemény volt, amikor az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának a *Transznacionális vállalatok és egyéb üzleti entitások emberi jogi kötelezettségeire vonatkozó normák* c. határozattervezetét nem sikerült elfogadni 2003-ban. A sikertelen kezdeményezést követően az ENSZ akkori főtitkára, Kofi Annan John Ruggie harvardi professzort bízta meg azzal a feladattal, hogy különleges jelentéstevőként segítse egy, az üzleti élet és az emberi jogok kapcsolatát érintő normarendszer megalkotását.

Ruggie munkája az üzleti életben aktív jogászi munka egyik sarkos mutatójával, a pragmatizmussal volt jellemezhető. A különleges jelentéstevő nem kötelezettségek előírásával próbálta meg áthidalni azt a szakadékot, amely a vállalatok határon átnyúló tevékenysége és az államok korlátozott jogérvényesítési képessége között tátongott. Ehelyett olyan fogalmakat vezetett be, amelyek az üzleti élet szereplői számára is ismerősen csengenek, és nemzetközi kötelezettség (*international obligation*) telepítése helyett inkább a vállalatok felelősségét (*responsibility*) hangsúlyozta. Az általa kidolgozott, az ENSZ Üzleti Világ és Emberi Jogok Irányelvei (*Guiding Principles on Business and Human Rights*, a UNGP) címet viselő – jöllehet *soft law* – dokumentumot végül az Emberi Jogi Tanács konszenzussal elfogadott határozatban¹³ üdvözölte a 2011. júniusi ülészakon.

III. Az ENSZ Üzleti Világ és Emberi Jogok Irányelvei és az emberi jogi *due diligence* vizsgálat

1. Az ENSZ Üzleti Világ és Emberi Jogok Irányelveinek felépítése

A UNGP pilléres szerkezetben, három egységben taglalja azokat az elveket, amelyek mentén biztosítani lehet azt, hogy az üzleti életben is megvalósuljon az emberi jogok védelme. Mindegyik pillér elméleti jellegű alapvető elvekre (*fundamental principles*) és gyakorlati szempontú működési elvekre (*operational principles*) tagolódik.

Az első pillér az államnak az emberi jogok védelmére vonatkozó kötelezettségeit foglalja össze (*The State duty to protect human rights*), a második pillér az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó vállalati felelősséget részletezi (*The corporate*

¹² „Every individual shall have duties towards his family and society, the State and other legally recognised communities and the international community.”

¹³ A/HRC/17/4 – Human rights and transnational corporations and other business enterprises (elfogadva: 2011. június 16.).

responsibility to respect human rights), míg a harmadik pillér a jogérvényesítés lehetőségeire vonatkozóan fogalmaz meg elveket (*Access to remedy*).

Az elvek illeszkednek a nemzetközi emberi jogi védelem alapstruktúrájához, amely szerint a belső jogalkotó és jogalkalmazó szervek felelősek elsősorban az emberi jogok tiszteletben tartásáért. Következésképpen a UNGP egy olyan elvart magatartást (*standard of conduct*) ír elő az állam részére, amely alapján az állam köteles – a jogalkotás és a jogérvényesítés lépcsőin túlhaladva – egy olyan élő és intenzív kapcsolat fenntartására az üzleti élet szereplőivel, amelybe beletartozik a rendszeres iránymutatás¹⁴ vagy egyfajta példamutatás az állam üzleti kapcsolatainak keresztül.¹⁵ Az államok kötelezettségére épít továbbá a teljes harmadik pillér, amelyik állami feladattá jelöli ki azt, hogy az érintett személyek hatékony jogorvoslati lehetőségekkel rendelkezzenek egy esetleges emberi jogi visszaélés esetén.¹⁶

A vállalatoknak címzett második pillér azonban más természetű. A fentebb vázolt elméleti vita ismeretében nem meglepő, hogy a UNGP – mint egy eredményorientált, gyakorlati hozzáállás révén keletkező dokumentum – mellőzi a hosszúságos teóriai alapozást, és megelégszik azzal, hogy a vállalatoknak címzett pillérben a „kötelezettség”-nél a lényegesen enyhébb tartalmú „tiszteletben tartás”-t (*respect*) írja elő. Mit jelent ez az előírás? Ruggie szerint a „tiszteletben tartás” egy elvart viselkedés globális szintjét jelenti, amely túlmutat a nemzeti jogszabályoknak való megfelelésen. Az elvart viselkedés kiterjedésének határait a kommentár azonban nem húzza meg, sőt, több esetben a vállalkozásoktól várja el, hogy találják meg a módját annak, hogyan követhetnék a nemzetközileg elismert elveket akkor, hogyha egymásnak ellentmondó követelményekkel szembesülnek.¹⁷ A teljesség igénye nélkül azonban a UNGP maga is megfogalmaz egy javasolt kötelezettséget: az emberi jogi *due diligence* készítését.

2. A *due diligence* fogalma a UNGP-ben és az üzleti életben

Az emberi jogi *due diligence* azokat a folyamatokat jelenti, amelyek során egy vállalkozás felderíti, megelőzi vagy enyhíti az emberi jogi jogsértéseket, illetve számot ad arról, miképpen kezeli azokat az emberi jogokra gyakorolt lehetséges vagy tényleges hatásokat, amelyeket a saját tevékenysége idézett elő, vagy amelyekhez hozzájárult, vagy amelyek közvetlenül kötődnek a vállalkozás működéséhez, termékeihez vagy az üzleti kapcsolatai által kínált szolgáltatásokhoz. A fogalommeghatározás hosszúsága kivételesen egyenes arányban áll a felvetett kérdések számával. Milyen konkrét

¹⁴ UNGP 3. elv.

¹⁵ UNGP 5–6. elv, illetve a konfliktuszónákra fókuszáló 7. elv releváns elemei.

¹⁶ UNGP 25. elv.

¹⁷ UNGP 23. elv (b) pont.

részkötelezettségekre bontható le ez a koncepció? Több-e ez az előírás egy egyszerű kockázatmenedzsmentnél?

Ez utóbbi kérdés különösen azért is indokolt, mert a *due diligence* a tranzakciós jogászok számára leginkább egy kockázatértékeléssel rokon fogalom. Az üzleti világban ugyanis a *due diligence* azt a mozzanatot takarja egy tranzakció során, amikor az üzletkötés előtt a megbízott jogászcsapat – leggyakrabban ügyvédi iroda vagy könyvvizsgáló cég – átvizsgálja a tranzakció tárgyát képező társaság legfontosabb szerződéseit, közigazgatási hatósági és peres ügyeit, illetve adóügyi és pénzügyi helyzetét. A vizsgálat alapján elkészített *due diligence* jelentés így egy átfogó képet nyújt a társaság jogi helyzetéről, és összefoglalva ismerteti azokat a kockázatokat, amelyek a társaság működése kapcsán felmerülnek.¹⁸ A kockázatok ismerete komoly hatással van a tranzakciós szerződésre: a vevő ezek ismeretében sikerrel alkudhat a vételár csökkentéséért, vagy egyéb biztosítékokat és garanciális klauzulákat szövegezhethet a szerződésbe.

3. *Due diligence* kötelezettségek a nemzetközi jogban

A *due diligence* fogalma nem ismeretlen a nemzetközi jogászok számára sem. Grotius az államok felelősségéről szólva levezeti, hogy az az állam, amelyik tudomással bír egy magánszemély büntetéről, ám azt nem bünteti vagy tiltja meg, holott képes és köteles lenne erre, maga is bűnrészessé válik.¹⁹ A *due diligence* kifejezést ugyan a mű nem használja, a gondolat azonban több fejezetben visszaköszön.²⁰ A joggyakorlatot illetően pedig a fogalom a nemzeti, angolszász belső jogból lassan átszivárgott a nemzetközi bíróságok ítéleteibe is, ahogyan azt a *Lotus*-ügyből vett alábbi idézet is szemlélteti:

Nem vitatott, hogy az Állam köteles kellő gondossággal (*due diligence*) eljárni annak érdekében, hogy megakadályozza a fennhatósága alatt a más nemzet vagy saját népe elleni bűncselekmények elkövetését [United States kontra Arjona (1887), 120 USA 479], és ha a területi joghatóság elvének különös és egyoldalú működése, ahogyan az fennáll

¹⁸ A jelenlegi piaci gyakorlat azt mutatja, hogy egyre gyakoribb a csak a kockázatokra fókuszáló, ún. *issue based due diligence report* elkészítésére vonatkozó megbízás, mint a lényegesen drágább, teljes körű jogi elemzést igénylő *full report*.

¹⁹ „As to forbearance, it is an acknowledged point, that when he knows of a delinquency, which he neither forbids nor punishes, when he is both able and bound to do so, he becomes an accessory to the guilt thereof”. GROTIUS, Hugo: *On the Law of War and Peace*. Kitchener, Ontario, 2001. 216. o.

²⁰ Lásd erről bővebben HESSBRUEGGE, Jan Arno: *The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law*. *New York University Journal of International Law and Policy*, 36. (2004) 2–3., 281–283. o.

a nyílt tengeren lévő hajók vonatkozásában, az elkövető hajó szerinti állam javára írható, elvárható egy megfelelő különös felelősség fennállása is.²¹

Az emberi jogokat illetően is született olyan ítélet, amelyik az állam gondos eljárását hangsúlyozza. Így az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága is kiemelte, hogy az állam az Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye alapján köteles *due diligence* eljárást gyakorolni annak érdekében, hogy megelőzze a támadásokat a joghatósága alá tartozó személyek élete, testi épsége vagy szabadsága ellen.²²

Vállalatok vonatkozásában természetesen nem ismert hasonló nemzetközi bírósági ítélet. Mit takar tehát ez a fogalom a UNGP használatában? Ruggie megfogalmazása szerint a *due diligence* egyfajta elvárható magatartást jelent, amelynek definiálásakor a *Black's Law Dictionary* fogalommeghatározására támaszkodik. Eszerint a *due diligence* kötelezettség egy olyan észszerűen elvárható, vagy rendeltetésszerű magatartást jelent, amelynek révén az eljáró személy megfelel egy jogi követelménynek, vagy mentesül egy kötelezettség alól.²³ A *due diligence* illetően megfogalmazása merőben más jelentést takar, mint az üzleti élet szereplői, valamint a tranzakciós jogászok által használt *due diligence* koncepció, és közelebb áll a nemzetközi jogban is megismert kifejezéshez. Egyes szerzők azt a szándékot is látni vélték a homályos definíció mögött, hogy Ruggie tudatosan igyekezett összeolvasztani a kétféle *due diligence* koncepciót, így alkotva új szabályozási normát.²⁴

Ruggie azonban hangsúlyozza, hogy a UNGP nem ezeknek a nemzetközi gyökereknek a hajtása. Értelmezésében az emberi jogi *due diligence* a vállalati felelősség része, amely az államok kötelezettségétől függetlenül fennáll, és amely tehát nem jogi norma, hanem inkább egy vállalat „társadalmi működési engedélyét” testesíti meg.²⁵ Később Ruggie szavaira építve Björn Fasterling egyenesen egyfajta kockázatmenedzsmenti rendszerként értelmezi a *due diligence* vizsgálatát, amely szerint leginkább a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet standardjaihoz hasonlítható.²⁶

²¹ „It is well settled that a State is bound to use due diligence to prevent the commission within its dominions of criminal acts against another nation or its people [United States v. Arjona (1887), 120 U. S. 479], and if the principle of territorial jurisdiction, as it exists in respect of ships on the high seas, has a special and one-sided operation in favour of the nation to which the offending ship belongs, one might expect to find a corresponding special liability.” S.S. Lotus (Fr. v. Turk.), 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7), 269. bekezdés.

²² Velásquez Rodríguez Case, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988), Inter-American Court of Human Rights, 1988. július 29., 166. bekezdés.

²³ *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights – An Interpretive Guide*. New York – Geneva, 2012. https://www.ohchr.org/documents/publications/hr.pub.12.2_en.pdf (letöltve: 2021.03.31.) 5. o.

²⁴ BONNITCHA, Jonathan – MCCORQUODALE, Robert: The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *The European Journal of International Law*, 28. (2017) 3., 909. o.

²⁵ RUGGIE, John Gerard – SHERMAN, III, John F.: The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcho and Robert McCorquodale. *The European Journal of International Law*, 28. (2017) 3., 924. o.

²⁶ FASTERLING, Björn: Human Rights Due Diligence as Risk Management: Social Risk Versus Human Rights Risk. *Business and Human Rights Journal*, 2. (2017) 2., 228. o.

Amennyiben azonban elfogadjuk, hogy a *due diligence* koncepció nem a nemzetközi jogi eredetű kötelezettség talaján nyugszik, automatikusan arra a következtetésre juthatunk-e, hogy a *due diligence* készítésének nincsen jogi tartalma?

4. A UNGP-ben megfogalmazott *due diligence* tartalma és jogi természete

Ruggie elképzelése szerint az emberi jogi *due diligence* egy olyan folyamatos menedzsmentfolyamat, amelyet minden észszerűen és prudens módon eljáró vállalkozásnak vállalnia kell annak érdekében, hogy tiszteletben tartsa az emberi jogokat. Ezt azonban a UNGP nem egy „one size fits all” modell szerint képzei el, hanem úgy tartja, hogy az rugalmasan alakítható az adott vállalat mérete, tevékenységi szektora és egyéb működési sajátosságai mentén.²⁷ Ruggie tehát nem mentesít bizonyos típusú vállalatokat (szemben például a francia nemzeti szabályozással), hanem a kötelezettség mértékéből enged. Első látszatra ez a lehetőség a közép- és kisvállalkozásoknak vagy az alacsony árbevételű vállalatoknak kedvez, valójában azonban a méret skálájának mindkét vége érintett. Egy családi kis vállalkozás, amelyik külföldről szerez be alapanyagot, ugyanolyan nehezen küzdhet meg a *due diligence* lefolytatásával, mint egy több ezer beszállítóval együttműködő nagyvállalat.

A rendelkezésre álló erőforrások felhasználásával készített *due diligence* célja, hogy azonosítsa és megelőzze a lehetséges emberi jogi visszaéléseket, enyhítse a tényleges visszaéléseket, és elszámoljon a visszaélések kezelésére tett lépésekről.²⁸ Ezek a visszaélések nemcsak a vállalat tevékenységének eredményei lehetnek, hanem minden olyan visszaélés, amelyhez a vállalat hozzájárulhatott, vagy azok közvetlenül kapcsolódnak a működéséhez, illetve az üzleti kapcsolatai által biztosított termékekhez vagy szolgáltatásokhoz.²⁹ Látható, hogy egy *due diligence* eljárás valójában több vállalkozást (beszállítót, gyártót, forgalmazót, bármilyen üzleti kapcsolatot) érinthet, ami különösen indokoltá teszi a vizsgálat rugalmas, és az egyedi vállalatra alakítható természetét. Ruggie külön kiemeli e körben a nagyvállalatokat, ahol észszerűtlen terhet jelentene egy alapos és folyamatos átvilágítás valamennyi üzleti partnerre vonatkozólag. Esetükben a UNGP-hez fűzött magyarázat olyan eljárást javasol, amelynek révén a vállalat olyan általános területeket azonosít, ahol az emberi jogokat érintő káros hatások előfordulása a legvalószínűbb, és ezen területek priorizálását ajánlja.³⁰

A *due diligence* vizsgálatának minőségét a UNGP 12. és 18. elvei határozzák meg. Ezek alapján a vizsgálat jogi mércéje legalább magában foglalja az alapvető emberi

²⁷ The Corporate Responsibility to Respect Human Rights – An Interpretive Guide. 5. o.

²⁸ UNGP 17. elv.

²⁹ UNGP 17. elv (a) pont.

³⁰ UNGP 17. elvhez fűzött kommentár.

jogi egyezmények (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az ILO alapvető Nemzetközi Munkaügyi Egyezményei) tartalmát, az adott helyzetben alkalmazandó további emberi jogi standardokkal (például, ha a termelési egység konfliktuszónán belül található, a nemzetközi humanitárius jog standardjaival) együtt. A gyakorlati tapasztalatok szerint egyre szofisztikáltabb hozzáállás tapasztalható e körben a *due diligence* vizsgálatot végző cégeknél. Ez alapján egy előre rögzített lista helyett (amelyen ún. sérülékeny csoportok szerepelnek, például nők, gyermekek, őshonos lakosok) egyre gyakoribb az az eljárás, amikor a sérülékenységet az adott helyzet kontextusában állapítják meg (azaz nem tekintik homogén csoportnak például a nőket).³¹ Ezen túlmenően a folyamatnak belső vagy független emberi jogi szakértői munkán kell alapulnia, és magában kell foglalnia az érdemi konzultációt a lehetséges érdekelt felekkel. Ennek menetére a kommentár már nem tesz javaslatot, ugyanakkor ajánl alternatívákat arra az esetre, ha a vállalat nem tud közvetlen kapcsolatba kerülni az érdekelt felekkel. Ebben az esetben a hiteles független szakértők, jogvédők, valamint civil szervezetek megkeresése javasolt. A gyakorlatban ez sűrűn előforduló eset lehet, hiszen számos vállalkozás szerez be olyan gyártótól terméket, amely olyan távoli, akár más kontinensen lévő országban gyárt, amelynek nyelvét és kultúráját a *due diligence* vizsgálatot végző csapat nem ismeri.

A vizsgálatnak mind a lehetséges, mind a tényleges káros hatásokra ki kell térnie, és megállapításait átlátható módon, érthetően kell kommunikálnia (függetlenül attól, hogy ez mekkora kockázatot jelent a vállalat számára egy későbbi jogi igényérvényesítés során).

Látható tehát, hogy a Ruggie által vizionált alapos és minőségi vizsgálat jelentős erőforrásokat igényel. A befektetett munka, a nyilvánvaló társadalmi haszon túlmenően, jelent-e valamiféle jogi értelemben vett megtérülést? Mentessülhet-e a vállalat egy későbbi jogsértés során a felelősségre vonás alól, hogyha bizonyítja, hogy emberi jogi *due diligence* vizsgálatot végzett? A vállalati felelősséget érintően a UNGP nem tartalmaz külön elvet. Ezen felül a *due diligence* kötelezettség nem is szerepel a UNGP alapvető elvei között (amely a felelősség kérdését egyébként taglalja): ehelyett a UNGP 11. elv azt írja elő, hogy a vállalatoknak el kell kerülniük az emberi jogok megsértését. Ez egyes szerzők szerint azt sugallja, hogy valójában a vállalatok mindenkor felelősséggel tartoznak az emberi jogi jogsértésekért, amelyet jóvá kell tenniük.³²

Azonban a 17. elvhez fűzött kommentár kiemeli, hogy a *due diligence* elkészítése egy esetleges jogi eljárás során bizonyítja, hogy a vállalat „minden észszerű lépést megtett” azért, hogy elkerülje az emberi jogi visszaéléseket. Bár a kommentár hangsúlyozza, hogy a *due diligence* nem jelent automatikus és teljes mentesülést a felelősség

³¹ GÖTZMAN, Nora: Human Rights Impact Assessment of Business Activities: Key Criteria for Establishing a Meaningful Practice. *Business and Human Rights Journal*, 2. (2017) 101. o.

³² BONNITCHA, Jonathan – McCORQUODALE, Robert: The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *The European Journal of International Law*, 28. (2017) 3., 909. o.

alól, a fenti jogi tartalom is erős pajzsot jelent egy esetleges jogvita során. A kommentár eljárásjogi következménye civiljogi jogrendszerekben elméletileg az lenne, hogy megfordul a bizonyítási teher: ha a vállalat fel tudja mutatni az elkészült *due diligence* jelentését, onnantól az emberi jogi visszaélés áldozatainak kell bebizonyítaniuk, hogy a *due diligence* eljárás nem volt megfelelő, vagy a felelősségre vonás ennek ellenére indokolt. A kommentár tartalmának anyagi jogi vonzata pedig azokkal a mentesülési okokkal mutat rokonságot, amelyek a legtöbb civiljogi rendszerben a károkozás felelőssége alóli mentesülést jelentik: ha a károkozó úgy járt el, ahogyan az általában elvárható. Ezt az elméleti lehetőséget azonban csak a konkrét nemzeti szabályozás tudja megtölteni tartalommal. A UNGP alapján készülő nemzeti cselekvési tervek már részletesebb előírásokat tartalmazhatnak egy esetleges visszaélés alóli mentesülésre. Általánosságban véve azonban elmondható, hogy a UNGP nyitva hagyja az utat a törvényalkotó részére afelé, hogy a vállalatok komoly mentességben részesüljenek a *due diligence* elkészítéséért cserébe.

IV. Összegzés

A UNGP az üzleti élet és az emberi jogok kérdésének kezelésére praktikus, és a vállalatok számára ismerős eszközöket kínál. Ezek egyike az emberi jogi *due diligence* készítése, amely kettős funkciót tölt be. A *due diligence* egyrészt kockázatfelmérőként szolgál a vállalkozás számára, amely így azonosítani tudja a tevékenysége során felmerülő lehetséges emberi jogi visszaéléseket, és lépéseket tud tenni azok megelőzése vagy enyhítése érdekében. Ezen túlmenően a *due diligence* fontos visszajelző a vállalkozással kapcsolatba kerülő személyek részére, hiszen a vizsgálat során a vállalatnak számot kell adnia arról is, milyen módon kezelték a ténylegesen felmerült emberi jogi visszaéléseket. A *due diligence* elkészítése a UNGP alapján különálló, későbbi visszaélésektől független kötelezettséget jelent a vállalatok számára. Kérdés azonban, hogy a *due diligence* a fenti funkciókon kívül jelent-e egyfajta kimentési lehetőséget a vállalkozások számára egy esetleges emberi jogi visszaélés esetén? Ha igen, abban az esetben elhárítható-e az a veszély, hogy a *due diligence* csupán egy kipipálandó tétel legyen egy vállalati *compliance* munkatárs számára?

A UNGP nem ad egyértelmű választ erre a kérdésekre. Ruggie egyértelművé teszi, hogy a *due diligence* vizsgálatot és a jogorvoslati eljárást két külön folyamatként értékeli. Ez a két folyamat összekapcsolódhat. A UNGP Értelmező Iránymutatása szerint a jogorvoslati folyamat tapasztalatai egyúttal megbízható előrejelzést is jelentenek a vállalatok számára, hogy milyen típusú, esetleg ismétlődő emberi jogi visszaélések merülhetnek fel a vállalat tevékenysége során. Ezen túlmenően a *due diligence* [jelentésben]/[során] a vállalatnak ki is kell térnie a tényleges emberi jogi visszaélések

kezelésére. Az összekapcsolódás ezen formái azonban csak példálózó jelleggel vannak felsorolva. További összekapcsolódásra nyit utat ugyanis a UNGP 17. elve, amely szerint a *due diligence* vizsgálat révén a vállalat bemutathatja, hogy „minden ésszerű lépést” megtett annak érdekében, hogy elkerülje az emberi jogi visszaéléseket. Ezzel együtt a vizsgálat lefolytatásával a vállalat nem mentesül automatikusan és teljesen a felelősségre vonás alól egy esetleges emberi jogi visszaélés esetén. A UNGP emellett további minőségi követelményeket fogalmaz meg annak biztosítása céljából, hogy a vállalatok érdemi vizsgálatot folytassanak le (lásd az érintett felek bevonásának előírását, vagy a *due diligence* megállapításának kommunikációjára vonatkozó elvet).

Összegezve tehát, a UNGP szerinti emberi jogi *due diligence* több mint az üzleti világban ismert, kockázatmenedzsmentet segítő eljárás: elkészítése olyan jogi többtartalommal jár, amelynek révén a vállalat felelőssége egy később bekövetkezett emberi jogi visszaélés miatt árnyalható. Az árnyalás pontos mikéntje, azaz a *due diligence* koncepció lefordítása a nemzeti kártérítési jog és vitarendezési jog nyelvére országonként eltérhet: a főbb vonalakat a UNGP által előírányzott nemzeti cselekvési tervek tartalmazzák. Közös vonásként azonban megállapítható, hogy a *due diligence* elvégzése szükséges, de nem elégséges feltétele annak bizonyítására, hogy egy vállalat tevékenysége során tiszteletben tartja az emberi jogokat.

Magyarország még nem készítette el a UNGP alkalmazására vonatkozó nemzeti cselekvési tervét. Uniós szinten azonban már folyamatban van ez a kezdeményezés: az Európai Parlament 2021. március 10-én nagy többséggel fogadta el azt a határozatot, amelyben felkéri az Európai Bizottságot jogalkotási aktus kezdeményezésére a kötelező vállalati *due diligence*-ről.³³ Függetlenül a kezdeményezés későbbi sikerétől, a szerző bízik abban, hogy az előkészítési munkák meghatározó inspirációt nyújtanak a hazai jogalkotás és üzleti szcéna számára.

³³ Az Európai Parlament 2021. március 10-i határozata és a Bizottságnak tett ajánlásai a vállalati *due diligence*-ről és a társasági elszámoltathatóságról [2020/2129(INL)].

MÁSODIK RÉSZ

**TANULMÁNYOK A NEMZETKÖZI
KAPCSOLATOK ÉS
A VILÁGGAZDASÁG TERÜLETÉRŐL**

ANDOR László*

Az Egyesült Államok és a globális kormányzás. A G20-tól Donald Trumpon át az új multilateralizmusig

I. Bevezetés

Donald Trump távozása az amerikai és a globális politika színpadáról várakozásokat keltett egy új, aktív és konstruktív nemzetközi szerepvállalást illetően. A bizakodó vélemények a megelőző négy évet, vagyis Donald Trump elnöki periódusát olyképpen tekintik aberrációnak, hogy egyben a korábbi viszonyokhoz való visszatérést is kívánatosnak és lehetségesnek látják. Az alaposabb történeti áttekintés azonban inkább arra enged következtetni, hogy 1) az Egyesült Államokon belül mindig is jelentős ellenzéke volt a globális vezető szerep politikájának (a nacionalizmus különböző formáinak megnyilvánulásával), és 2) az Egyesült Államok vezető szerepének megítélése az európai szövetségesek szemében változóan alakult, és már csak emiatt is kritikai elemzést igényel.

A katonai és gazdasági dimenzióval egyaránt rendelkező amerikai globalizmus dinamikájában és irányultságában jelentős fordulópontnak számít a 2008–2009-es nagy pénzügyi válság. Az ennek nyomán kibontakozott gazdasági és társadalmi folyamatok ugyanis átalakulást hoztak a nemzetközi gazdaság kormányzása terén is. Létrejött a *Húszak csoportja (G20)*, amely évről évre konzultációs és koordinációs fórumot nyújt azoknak a kormányoknak, amelyek együttesen a világgazdaság több mint háromnegyedéért bírnak felelősséggel.

Ez a tanulmány áttekinti azt a hosszú történelmi folyamatot, amelynek során az Amerikai Egyesült Államok a hatvanas évektől fogva folyamatosan felülvizsgálta és módosította az egyszerre multilaterális és monocentrikus világgazdasági rendet, majd pedig – a 2008-as nagy pénzügyi válság nyomán – megosztotta a globális gazdasági kormányzás feladatait és felelősségét más partnerekkel. Célunk, hogy megvizsgáljuk, milyen gazdasági tényezők és fejlemények alakították ebben a fél évszázadnyi időszakban a koordináció egyes formáit és fórumait, illetve az egyes időszakokban melyek voltak a főbb elméleti hatások a gazdaság- és biztonságpolitikát érintően.

* ANDOR László egyetemi magántanár, Budapesti Corvinus Egyetem; főtítkár, Foundation for European Progressive Studies (FEPS).

A történeti áttekintés segít kontextusba helyezni a jelenkor vitáit, dilemmáit és illúzióit a nemzetközi kapcsolatok és a globális kormányzás kilátásait illetően.

II. Az amerikai vezető szerep hullámmzése

1. A monocentrikus multilateralizmus megroppanása

Az Egyesült Államok befolyásos közvélemény-formáló körei a második világháború időszakától fogva azt gondolták és hangoztatták, hogy a 20. század „amerikai évszázadként” vonul majd be a történelemkönyvekbe. Onnantól fogva – harminc évvel korábbi előzményekre építve – az Egyesült Államok kormánya, kulturális ipara és civil társadalma úgy tekintett a világra, mint amelyben küldetése van, amelyet fejlesztenie kell, továbbá megajándékoznia olyan „amerikai” értékekkel, mint a szabadság, az emberi jogok és a demokrácia.

A második világháború utáni másfél-két évtized, és különösképpen az ötvenes évek hidegháborúja során az amerikai vezető szerep a nyugati világban elfogadott volt. Az 1960-as években azonban gyűlni kezdtek a kérdőjelek mind közgazdasági, mind politikaelméleti oldalról a gazdasági *Pax Americana* rendszere körül. Időben ez a kritikai hullám egybeesett a vietnami háború kibontakozásával, amelynek során az USA egy súlyos katonai és emberi veszteségeket okozó konfliktusba sodorta magát.

A világháború utáni konszenzussal szemben kialakuló politikaelméleti kritika jeles képviselője volt – a később Nobel-díjban részesített – Henry Kissinger. Ő volt az egyik fő vezéralakja a nemzetközi kapcsolatok ún. realista elméletének, amely általában véve megkérdőjelezte a multilateralizmus törekvéseit, intézményeit. A közgazdasági bírálat egyik megfogalmazója – a később szintén Nobel-díjassá vált – Milton Friedman volt. Friedman ellenezte a keynesi institucionalista szabályozási mechanizmust, fölöslegesnek ítélte az 1944-ben életre hívott Bretton Woods-i pénzügyi szervezeteket. A valutaárfolyamok aranydeviza-rendszerében érvényesülő rögzítése helyett a lebegő árfolyamokat tartotta célszerűnek.

A nemzetközi kapcsolatokat és a globális szerepvállalást illetően az 1960-as években az amerikai politikai rendszer két nagy pártja is egyre inkább (újból) ellentétes doktrínát kezdett képviselni. Ezt a szembenállást mindenképpen élezte a vietnami konfliktus eszkalációja, a háborúba sodródás is. Bár az Egyesült Államok a demokratikus vezetés alatt sodródott a vietnami konfliktusba, a demokraták a doktrínák szintjén megmaradtak a multilateralizmus támogatóinak. A republikánusok viszont egyre inkább felvállalták ennek kritikáját, támaszkodva Kissinger politikaelméleti és Friedman közgazdasági kritikájára, valamint felújítva a korábbi generációkra jellemző „nacionalista” politikájukat is.

Az 1968-ban elnökké választott kaliforniai politikus, Richard Nixon politikája ezt az új irányt képviselte. Bár Nixon a vietnami háború befejezésére tett ígéretet 1968-ban, elnöksége alatt a dél-kelet-ázsiai katonai beavatkozás egy ideig még a korábbiaknál is intenzívebbé és kiterjedtebbé vált. A változás inkább az volt, hogy az Egyesült Államok nem saját kezűleg, hanem brutális diktátorok segítségével hajtotta végre a megszokottá vált műveleteket (Chile, Indonézia stb.). Richard Nixon és Henry Kissinger irányítása alatt kibékülni látszott a korábbi nagy riválisokkal (Szovjetunióval és Kínával), ugyanakkor szövetségeseivé lett kegyetlen diktátoroknak is az ún. harmadik világban.

Ami a világgazdasági folyamatokat illeti, az aranydeviza-rendszer mindig is belső ellentmondásokkal volt terhelt, ám a vietnami háború finanszírozási igénye még inkább egyre mélyülő pénzügyi egyensúlytalanságot okozott. Erre Nixon elnök az aranydeviza-rendszer felmondásával válaszolt: 1971 augusztusában felfüggesztették a dollár aranyra válthatóságát, és az új időszak kezdetét az 1971 decemberében tíz ország által aláírt *Smithsonian Agreement* rögzítette. Mivel pedig a nyugat-európai kormányok ebből levonták a következtetést, hogy az USA-ra a jövőben nem lehet számítani a nemzetközi valutaárfolyam-stabilitás fenntartásában, megtették a kezdőlépéseket az integráció jelentős elmélyítését jelentő monetáris unió felé vezető úton.

2. Új pénzügyi partnerség a G7 keretében

Bár az Egyesült Államok a pénzügyi rendszer tekintetében visszalépett a multilaterális kötelezettségvállalástól az 1970-es évek elején, nem tehette meg, hogy fontos szövetségeseivel egyáltalán ne koordináljon. Ennek szükségessége egyértelműen megjelent az 1973-as olajválság, illetőleg az azt követő recesszió idején. Amikor ez a teljesen új típusú válság jelentkezett, az USA kormánya 1974-ben informális tanácskozásra hívta a gazdaságpolitikai lépések koordinálása érdekében az Egyesült Királyság, az NSZK, Japán és Franciaország képviselőit, akik a Fehér Ház könyvtárában gyűltek össze (*Library Group*).

A Washingtonban összegyűlt csoportot később az Ötök csoportjának (G5) kezdték nevezni: ők voltak a globális GDP előállításában legnagyobb súllyal szereplő öt tőkés gazdaság. Körükben az egyeztetést a pénzügyminiszterek, valamint az állam- és kormányfők gyakorolták. Utóbbira volt példa, amikor 1975-ben Valéry Giscard d'Estaing gazdasági csúcstalálkozóra hívta az öt ország vezetőit (*Château de Rambouillet*), és a csoport kiegészült Olaszország kormányfőjével. Ekkor még nem lehetett megjósolni, hogy ez egy *ad hoc* médiaesemény lesz-e, vagy komoly szerepet játszik majd a nemzetközi gazdasági folyamatok szabályozásában.

A G6-hoz 1976-ban csatlakozott Kanada, így jött létre a G7, amely két évtizeden keresztül a globális gazdaságpolitikai koordináció fontos, ámde informális fóruma

volt. A körökben zajló koordináció segített csillapítani az 1980-as évek egyensúlytalanságait; szerepet játszott például a dollár-árfolyam hullámvászásából fakadó következmények kezelésében. A G7 mint koordinációs fórum tartósnak bizonyult, miközben működési formaként megőrizte az informalitást.

Az 1989-es kelet-európai fordulat, illetőleg a Szovjetunió 1991-ben bekövetkezett felbomlása után a G7 számára fontos kérdés volt, hogyan viszonyuljon az átalakuló posztsovjeter térséghez. Ez egyrészt a nemzetközi szervezetek stratégiájának kialakításáról szólt, másrészt meg kellett válaszolni azt a kérdést, hogy vajon egy átalakult Oroszország milyen szerepet játsszon a globális gazdasági folyamatokban. Bill Clinton elnöksége idején végül is a közeledés eljutott arra a szintre, hogy 1998-ban a G7 soraiba hívta Oroszországot, így innentől kezdve – bár formálisan csak 2002-től – G8-ról lehetett beszélni.

Ugyanebben az időszakban azonban a világgazdaságban új típusú válságok mutatkoztak. Szemben az 1970-es és az 1980-as évek adósságválságaival, olyan valutaválságok jelentek meg ismétlődően, amelyek egész régiókat meg tudtak rendíteni. Ilyen volt az 1997–1998-as kelet-ázsiai pénzügyi válság, amelyre válaszul az USA és Kanada összehívta 20 ország pénzügyminisztereit és jegybank-elnökeit. Ez volt az első olyan találkozó, amelyet a Húszak csoportjaként (G20) jellemezhetünk.

További találkozók jelezték: a világgazdaság egységesülése, az intenzív kereskedelmi és pénzügyi globalizáció következtében a G7-nek további országokkal kell partnerként koordinálnia. 2005-ben a G8 vezetői öt feltörekvő ország (Brazília, Kína, India, Mexikó és Dél-Afrika) vezetőivel találkoztak, majd pedig 2008-ban megerősítették a G8+5-ös formulát. Ezzel a koordináció gyakorlatilag elkezdte magába építeni azt az országcsoportot, amelyet ekkortájt már BRICs néven emlegettek, és amelynek résztvevői (Brazília, Oroszország, India és Kína) nemcsak hogy egyre nagyobb részt képviseltek a globális GDP-ből, hanem egyre inkább önállóan kezdték megfogalmazni sajátos gazdaságpolitikai érdekeiket, szükségleteiket és doktrínáikat.

3. A neokonzervatív fordulat és következményei

Miközben a nemzetközi pénzügyek terén intézményesült az informális koordináció, a biztonságpolitikában az 1970-es évek végétől az erőpolitika és az unilateralizmus lett az új trend. A Carter-években (1977–1981) még történt egy ellentmondásos kísérlet az emberi jogok programjának zászlóra tűzésére, Ronald Reagan fellépésével azonban teljesen egyértelműen egy arrogáns és öntelt „iskolamester” szelleme uralkodott el Washingtonban.

A fegyverkezési verseny magas fokozatba kapcsolásával az USA meghátrálásra kényszerítette a Szovjetuniót számos területen. Moszkva számára óriási presztízsvesztéssel járt az Afganisztánból történő kivonulás és a csernobili nukleáris baleset

is. Az 1980-as évek második felében új enyhülési folyamat bontakozott ki, amelynek következtében a Szovjetunió előbb szélnek eresztette kelet-európai szövetségeseit, majd pedig maga is felbomlott.

Az Egyesült Államok a hidegháború győztesének érezhette magát. Az elbizakodottságtól azonban sokan próbálták óvni a vezetést, illúzióknak nevezve, hogy Amerika ellenőrzése alatt tudja tartani a világ folyamatait, és hangsúlyozva, hogy a globalista törekvések egyre többet kerülnek az amerikai társadalomnak. Sokan mutattak Japán felé: íme, az új felemelkedő állam. „A hidegháborúnak vége, Japán győzött” – mondta a később elnökjelöltséggel is próbálkozó Paul Tsongas szenátor.¹

Ez idő tájt vált népszerűvé – mind a politológiai, mind a közgazdasági irodalomban – az ún. hanyatlás iskolája. Jeles képviselője a Yale Egyetemen tanító angol történész, Paul Kennedy volt, akinek *A nagyhatalmak tündöklése és bukása (The Rise and Fall of Great Powers, 1988)* című könyve² hatalmas vitákat váltott ki Amerikában, majd Európában is. Kennedy szerint minden birodalom „túlnövi magát”, és a túlzott katonai-politikai kiterjedés súlya alatt gazdaságilag összeroppan, majd kénytelen katonai-politikai pozícióját is feladni. Ez alól nem kivétel az Egyesült Államok sem, amely sokak véleménye szerint pirruszi győzelmet aratott a hidegháborúban.

Paul Kennedy ihletőjévé vált sok olyan elemzésnek, amelyek szerint a megelőző évtizedekben az USA túlzottan és fölöslegesen igazította hozzá gazdasági prioritásait és mechanizmusait a hidegháború körülményeihez. Míg korábban arról volt szó, hogy a katonai-ipari szektor fejlesztései nagy előnyt jelentenek a későbbi polgári hasznosításban, most több érv hangzott el amellett, hogy a hadiiparra koncentrált fejlesztés – a pénzügyi, anyagi és emberi erőforrások elszívása által – éppen, hogy hátrányosan érinti a civil fogyasztásra orientált ágazatokat. Az USA világpolitikai és -gazdasági szerepvállalását már nem egyszerűen a valuta túlértékeltsége vagy a különféle katonai túlkapások miatt érte kritika; a nemzetközi rendszer egész struktúrája kérdőjeleződött meg. Habár az USA az egyetlen létező szuperhatalomként maradt talpon a hidegháború elmúltával, korábbi erőteljes vezető szerepét már nem érvényesíthette. Egyszerűen azért, mert hatalmas arzenáljának felhasználását már végképp nem tudta saját maga finanszírozni.

Donald White szerint a gazdasági dominancia elvesztése megakadályozza, hogy az Egyesült Államok egyszerre tudjon eleget tenni korlátlan mértékű külföldi vállalkozásainak és kielégíteni a belső szükségleteket.

Az Egyesült Államok gazdasági dominanciájának megszűnése után már nem volt elég gazdagság ahhoz, hogy eleget tudjon tenni korlátlan külföldi kötelezettségeinek, és ugyanakkor kezelni tudja belső szükségleteit. (...) Az Egyesült Államok bezárva találta magát

¹ Idézi WALKER, Martin: *Makers of the American Century: A Narrative in Twenty-six Lives*. London, 2000. 359. o.

² Magyar kiadása: Budapest, 1992.

az erőforrások helytelen felhasználása, az alacsony megtakarítások, a féktelen fogyasztás, valamint a termelés minőségének és hatékonyságának hanyatlása között.³

A hanyatlás iskolájával szemben foglalt állást Susan Strange, a nemzetközi politikai gazdaságtan londoni professzora, aki szerint az Egyesült Államoknak – az ismert negatív trendek ellenére – „strukturális hatalma” van a világrendszerben, vagyis a nemzetközi intézményrendszer keretei a közeljövőben semmiképp nem tudnak annyit változni, hogy az USA vezető szerepe nélkülözhető legyen. Az amerikai Stephen Krasner már finomabban fogalmazott; szerinte az új világrend „centralizáltabb, de kevésbé hierarchikus”, mint a régi.

4. Az egypólusú világrend délibábja

A kilencvenes évek közepén a közismert professzor-politikus, Zbigniew Brzezinski így jellemezte az USA kivételes pozícióját:

Amerika vezető szereppel rendelkezik a globális hatalom négy döntő fontosságú területén. Katonailag ez az egyetlen ország, amelyiknek bárhová elér a keze, gazdasági szempontból továbbra is ő a globális növekedés motorja, még akkor is, ha néhány vonatkozásban Japán és Németország komoly vetélytársnak bizonyul (a globális hatalom egyéb jellemzőivel egyikük sem rendelkezik). Technológiai szempontból Amerika megőrizte általános vezető szerepét a csúcstechnológiával kapcsolatos újítások terén, kulturálisan pedig – az amerikai kultúra némiképp harsány volta ellenére is – egyedülálló vonzást gyakorol, különösen a világ fiatalságára. Mindezek együtt olyan politikai befolyást biztosítanak az Egyesült Államoknak, amihez még csak hasonlóval sem rendelkezik a többi állam. A négy tényezőnek együttesen köszönhető, hogy Amerika az egyetlen, átfogó értelemben vett globális szuperhatalom.⁴

Tény, hogy az addigi ellenfél hirtelen eltűnt, s a hidegháború lezárulásával az Egyesült Államoknak új katonai doktrínára volt szüksége. A stratégiák abból indultak ki, hogy a bipoláris rendszer megszűnése felbátorítja majd a regionális nagyhatalmakat, amelyek a bizonytalanságot kihasználva megpróbálhatják katonai erejük felhasználásával kiterjeszteni politikai és gazdasági befolyásukat. Ez pedig nem egyszerűen azt jelenthette, hogy a megmaradt egyetlen szuperhatalom, az USA által nem ellenőrizhető

³ WHITE, Donald W.: *The American Century: The Rise and Decline of the United States as a World Power*. New Haven, 1996. 402. o.

⁴ BRZEZINSKI, Zbigniew: *A nagy sakktábla. Amerika világelsősége és geostratégiai feladatai*. Budapest, 1999. 35–36. o.

térségek jönnek létre, hanem azt is, hogy veszélybe kerül a világgazdasági *status quo*. Ennek megakadályozása is részét képezte az új amerikai doktrínának.

A katonai stratégiák Norman Schwarzkopf tábornok vezetésével, számítógépes szimulációs programokat is felhasználva készültek az esetleges új konfliktusokra. Nem kellett sokáig várniuk: 1990. augusztus 2-án Irak csapatai lerohanták Kuvaitot, s az amerikai hadsereg ENSZ-felhatalmazással rövid idő alatt kiseprúzta őket onnan. A CNN közvetítésein keresztül az egész világ közvéleménye a harci események néma-lyikének élő adásban lehetett tanúja.

Az 1993-ban hivatalba lépett Bill Clinton számára Anthony Lake nemzetbiztonsági tanácsadó dolgozta ki a globális szerepvállalás kereteit. Lake a wilsoni elvek követőjeként egyszerre tartotta fontosnak a piacgazdaság és a liberális demokrácia kiterjesztését, és az Egyesült Államok vezető szerepét e folyamatban. Lake gondolkodásában „a pragmatikus realizmus az első, az idealizmus alig lemaradva második”.⁵ Ezek a vonások megtalálhatók voltak a Clintont megelőző Bush-kormány külpolitikájában is, Lake azonban fokozottabb szerepet kívánt az Egyesült Államoknak az egyes országokban és a nemzetközi szervezetekben folyó intézményi átalakítás terén. Hosszas keresés után, Jeremy Rosner külpolitikai tanácsadó javaslatára adták az új doktrínának a „demokratikus kiterjesztés” (*democratic enlargement*) elnevezést.

A demokrata párti stratégiai gondolkodás folytonosságát demonstrálva Zbigniew Brzezinski és Anthony Lake közös cikket⁶ publikált 1997 nyarán. Ebben a NATO-bővítést a stratégiai kihívásokra adott kreatív válaszként jellemezték, amely megerősíti az Egyesült Államok pozícióit az európai biztonságpolitikai struktúrákban. Fél évvel később Brzezinski egy Lengyelországban rendezett konferencián sokkal egyértelműbben fejtette ki ugyanezt. Véleménye szerint a 21. század fő biztonságpolitikai kérdése a német erő megfékezése lesz, és az ezzel való megbirkózás alapvető eszköze a NATO keleti irányú kibővítése, az Egyesült Államok fokozott szerepvállalása a Németország és Oroszország közötti régióban. Ez azonban nem volt mindenki szemében logikus következtetés. Szakértői vita bontakozott ki arról, vajon helyes válasz-e a NATO kibővítése a hidegháború befejeződésére és a közép-európai instabilitás problémájára. A vita, amely kiterjedt az európai politikai helyzet és az amerikai szerepvállalás elemzésére, továbbá katonai, politikai és gazdasági kérdésekre is, nem kevés meglepetéssel szolgált.

Az amerikai értelmiség erősen megosztottnak mutatkozott a NATO jövőjét illetően. Mi több, a bővítéssel kapcsolatos álláspontok frontvonala keresztülszelte a hagyományos ideológiai táborokat – mutatott rá Ronald Steel.⁷ A kiterjesztést szorgalmazták olyan hagyományos oroszellenes stratégiák, mint Zbigniew Brzezinski, a „réalpolitika” képviselői, mint Henry Kissinger, valamint a wilsoni liberalizmus hívei, mint például

⁵ BRINKLEY, Douglas: Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine. *Foreign Policy*, (1997) 106., 110–127., 127. o.

⁶ BRZEZINSKI, Zbigniew – LAKE, Anthony: The Moral and Strategic Imperatives of NATO Enlargement. *International Herald Tribune*, 1 July 1997.

⁷ Lásd STEEL, Ronald: Instead of NATO. *The New York Review of Books*, 15 Jan 1998.

Anthony Lake. Az ellenzök között voltak az egykori reagani kemény vonal képviselői közül Fred Ikle és Edward Luttwak, a centristák közül pedig például Michael Mandelbaum. Az egyetemi szovjetológia rangos képviselői (Richard Pipes és mások) egymás után foglaltak állást a NATO kibővítése ellen.

5. Az új militarizmus és következményei

A *Council on Foreign Relations* szakértői már egy 1992-ben kiadott könyvben⁸ azt mutatták ki, hogy a hidegháború elmúltával Washingtont elragadhatja a „birodalmi kísértés”. A gazdaság és a politika strukturális tényezői átalakíthatják az amerikai külpolitika tartalmát és stílusát, de nem feltétlenül előnyére. Éppen az 1991-es, könnyen jött iraki siker vezethet oda, hogy Amerika akkor is használja haderejét, ha van más módja a válságkezelésnek, és dolga végeztével odébb álljon, tekintet nélkül a gazdasági, társadalmi és politikai következményeire.

Nos, amikor 2001. szeptember 11-én az Egyesült Államokat terrorista támadás érte, kevesen vonták kétségbe, hogy a több ezer halálos áldozattal járó akciót az USA kormánya nem hagyhatja válasz nélkül. A társadalom – és részben a nemzetközi közösség is – megelőlegezte a bizalmat, amelynek köszönhetően George W. Bush előbb megtámadta Afganisztánt, majd pedig 2003-ban Irakot is.⁹ Utóbbi akcióban már a nyugat-európai szövetségesek megosztottak voltak, és az ENSZ felhatalmazását sem tudták hozzá megszerezni. Az amerikai–brit–lengyel invázió keretében sikerült megdönteni Szaddám Huszein hatalmát. A sokezer katonaaáldozat azonban nem vezetett el a Közép-Kelet stabilitásához vagy demokratizálásához. A háború elvesztette társadalmi támogatottságát; a globális katonai szerepvállalásba vetett bizalom jelentősen megcsappant.

Amerikában és még inkább Amerikán kívül sokan megütköztek azon, hogy George W. Bush kormánya a külpolitikában az unilateralizmus felé vette az irányt; a saját érdek érvényesítése szemérmetlenül maga alá gyűrte a nemzetközi egyeztetés, intézmények és szerződések tiszteletben tartását. A demokraták egyik jeles külpolitikai szakértője, Charles Kupchan azonban úgy vélte: ez nem kizárólag a Bush-kormánynak és a republikánusoknak volt köszönhető, hanem rajtuk túlmutató strukturális változásoknak is.

A modern idők egyik letragikusabb háborúja mellett Bush nevéhez fűződött a legnagyobb pénzügyi válság is, amely 2007 nyarán indult, és 2008 szeptemberében vált globálissá. Minden pénzügyi válság valamilyen egyensúlytalanságból fakad, annak feloldására jön létre. A 2000-es években az alapvető egyensúlyhiány nem egyszerűen a jelzálogpiac alsó szegmensének problémáját jelentette: az nem volt más, mint a jéghegy csúcsa. A jéghegy maga pedig az Egyesült Államok (és Nagy-Britannia)

⁸ Lásd TUCKER, Robert W. – HENDRICKSON, David C.: *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose*. New York, 1992.

⁹ Az iraki háborúhoz vezető utat (imponáló részletességgel) bemutatja: ANDOR László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Irak – háborúra ítélté*. Budapest, 2004.

krónikus deficitje volt; az, hogy az amerikai társadalom immár negyedszázada gyakorlatilag megtakarítások nélkül tartott fenn egy minden szinten pazarló fogyasztási mintát, ezt pedig a kereskedelmi többlettel rendelkező országok tartalékaiból finanszírozta.

Mivel a dollár világpénz, Amerika sokáig kiváltságos helyzetben volt. Kül- és pénzügypolitikája mindvégig el tudta érni, hogy a „többletországok” érdekeltek legyenek az amerikai értékpapírok vásárlásában. Ennek az érdekeltségnek a fenntartását segítették elő a 2000-es években fél nélkül elburjánzott származékos (értékpapírosított) hitelkonstrukciók, amelyek valós kockázatát azonban a pénzügyi befektetők nem tudták pontosan megítélni.

Mivel az alapvető interkontinentális egyensúlyhiány hosszabb ideje jellemezte a világgazdaságot (csak fenntartásának pénzügyi technikája változott), nem volt nehéz arról értekezni, hogy előbb-utóbb ennek a folyamatnak vége szakad, a kártyavár összeomlik. Így válhatott a válság legismertebb előrejelzőjévé az Egyesült Államokban Nouriel Roubini,¹⁰ vagy Angliában Ann Pettifor.¹¹ Roubini „Bretton Woods 2” néven említi a hetvenes évek óta működött nemzetközi pénzügyi rendet, amelyet Peter Gowan korábbi művében¹² „dollár – Wall Street rezsim” név alatt elemzett.

Bár a válság a G7 néven ismert tömörülés végét hozza, nem túlzás azt mondani, hogy ez a válság „a G1 legitimációs válsága” is egyben.¹³ Elvileg a globális egyensúlytalanságok kezelésére lett volna intézmény, de nem volt abban a pozícióban, hogy bármit tenni tudjon. Az IMF mint a nemzetközi pénzrendszer legfőbb multilaterális stabilizátora a nyolcvanas évek adósságválsága és a kilencvenes évek valutaválságai után tekintélyét és erejét veszítette; sok esetben dezorientáltak mutatkoztak. Az amerikai politika éppen abban az időszakban igyekezett takarékra állítani a Bretton Woods-i intézményeket, amikor azokra a legnagyobb szükség lett volna.

III. Gazdasági válság és globális kormányzás

1. A nagy recesszió és a G20

Soros György a globális kapitalizmus válságáról írott könyvében¹⁴ írja, hogy „a válság megelőzését nem lehet túl hamar kezdeni. A korai stádiumban még viszonylag

¹⁰ ROUBINI, Nouriel – SETSER, Brad: *Will the Bretton Woods 2 Regime Unravel Soon? The Risk of a Hard Landing in 2005–2006*. Kézirat. <http://pages.stern.nyu.edu/~nroubini/papers/BW2-Unraveling-Roubini-Setser.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ PETTIFOR, Ann: *The Coming First World Debt Crisis*. London, 2006.

¹² GOWAN, Peter: *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London, 1999.

¹³ GALBRAITH, James K.: Politikai és biztonsági megfontolások a pénzügyi válság kapcsán: terv Amerika számára. *Eszmélet*, (2008) 80., 45. o.

¹⁴ SOROS György: *A globális kapitalizmus válsága*. Budapest, 1999. 245. o.

fájdalommentesen és olcsón avatkozhatunk be, míg később a kár és a költség exponenciálisan növekedik.” A 2008-as pénzügyi összeomlás a második világháború óta kialakuló legmélyebb gazdasági recessziót hozta Észak-Amerikában és Nyugat-Európában egyaránt.

Míg a 20. század utolsó évtizedeinek nagy pénzügyi válságai az ún. fejlődő, illetőleg feltörekvő országokat érintették, a 21. század első globális pénzügyi válsága az Egyesült Államokból indult. Először, 2007 augusztusától az ún. másodrendű jelzáloghitelek piacán indult csődhullám, majd az áterjedt a pénzügyi rendszer más szektoraira, s végül 2008 szeptemberében a Lehman Brothers (az egyik legnagyobb befektetési bank) csődjét eredményezte.

A robbanásszerű pénzügyi pánik megpecsételte az éppen zajló választási kampányban újraválasztásért küzdő George W. Bush elnök sorsát. Az új, demokrata elnök, Barack Obama meghirdette a pénzügyi rendszer újraszabályozását, és azt is, hogy támaszkodni kíván a globális gazdaságpolitikai koordinációra. Ez ügyben fontos partnerre talált Gordon Brown brit kormányfő személyében, akinek konkrét elképzelései is voltak a globális kormányzás mikéntjét illetően. Az egyik legfontosabb új törekvés az volt, hogy a koordinációba bevont országok körét radikálisan kiszélesítsék.

A G20¹⁵ vezetőinek (állam- és kormányfők) első értekezletét még Bush hivatali ideje alatt tartották meg, 2008 novemberében, de 2009 áprilisában sort kerítettek egy másodikra is Londonban, majd pedig évi rendszerességgel következett a többi vezetői találkozó. Az, hogy a 2009 szeptemberében rendezett pittsburgh-i találkozó „a nemzetközi gazdasági együttműködés elsődleges fórumának” titulálta magát, azt jelezte, hogy nemcsak elkezdődött, de be is fejeződött valami. Nyilatkozataik szerint a G20 résztvevői (listájukat lásd az 1. sz. mellékletben) nem kiegészíteni akarták a G8-at, hanem a helyébe akarnak lépni.

A G8-korszak lezárulása már csak azért is elkerülhetetlenné vált, mert a korábbi G7 és Oroszország viszonya egyre hűvösebbé kezdett válni, sőt a 2014-es ukrajnai válság miatt gyakorlatilag új hidegháború kezdődött. A Nyugat szankciókat léptetett életbe Oroszországgal szemben, és 2015-ben Oroszország nélkül tartottak G7 csúcstalálkozót Németországban. Válaszul a BRICS-országok (a Dél-Afrikai Köztársasággal kiegészült négyek) is tartottak külön csúcstalálkozót, amelynek Oroszország volt a házigazdája (Ufa).

A G20 találkozóin rendre részt vettek a különféle multilaterális szervezetek: az IMF, a Világbank, valamint az ILO. Számukra a nagy válság a visszaerősödés lehetőségét hozta meg. Az IMF – korábban elképzelhetetlen módon – szerepet kapott az

¹⁵ A G20 kialakulásáról összefoglalást nyújt PAYNE, Tony: *The Global Governance of Global Crisis: Why the G20 Summit was Created and What We Still Need it to Do.* (SPERI No. 17.), <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2015/02/Paper-17-Global-Governance-G20-Summit.pdf> (letöltve: 2021.03.31.), valamint ALEXANDER, Nancy: *Introduction to the Group of 20 (G20).* *Heinrich Böll Stiftung*, (2015) 1., https://us.boell.org/sites/default/files/introduction_to_g20-web_1.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

eurózónán belüli válságkezelésben is. Obama elnöksége idején pedig ösztönzést kapott arra, hogy olyan kérdésekre is kiterjessze a figyelmét és aktivitását, mint a jövedelmi egyenlőtlenségek kezelése.

2. A globális kormányzás napirendje

A G20 folyamat megindulását végig kísérte a globális gazdasági kormányzás szükségességéről szóló diskurzus, amely a Lehman Brothers csődjét követő pénzügyi összeomlás után lett igen intenzív. Korábban a kritikai szakirodalomban és mozgalmakban volt szokás egy „új Bretton Woods” szükségességét emlegetni, most ez hirtelen polgárjogot nyert a nagypolitika és a közgazdasági gondolkodás főáramában is. Első lépése a washingtoni G20-as találkozó volt, s már az is sokat mond, hogy ezúttal nem a harminc éven át megszokott G7 vonult csak fel a világgazdaság aktuális kérdéseinek megválaszolására. Ha nem is lesz ebből feltétlenül egy „új Bretton Woods”, a globális pénzügyi architektúra újjáépítése egyértelműen napirendre került.¹⁶

A G20 következtetéseit az ún. Washingtoni Nyilatkozatban¹⁷ foglalták össze. Ez lényegében azt jelentette, hogy az összegyűlt vezetők egyetértettek öt alapelvben, úgymint:

- megegyezésre jutottak a globális válság mélyben rejlő okait illetően;
- áttekintették azokat a lépéseket, amelyeket egyes országok hoztak meg, illetve amelyeket a jövőben akarnak meghozni a válság azonnali kezelésére és a növekedés hosszú távú erősítésére;
- megegyeztek a pénzügyi piacok reformjának közös elveiről;
- akciótervet indítottak el ezen elvek megvalósítására, és felkérték a minisztereket, hogy dolgozzanak ki további konkrét javaslatokat, amelyeket a vezetők egy későbbi csúcstalálkozón tekintenének át; továbbá
- megerősítették a szabadpiaci elvek melletti elkötelezettségüket.

A Nyilatkozat kiadása után indult szakértői munka a fenti elveket tekintette iránymutatásnak. A G20 a vezetők találkozóin mellett több tárca minisztereit vonta be a tanácskozásba: leggyakrabban a pénzügy- és a munkaügyi minisztereket, de időnként a kereskedelmi és a mezőgazdaságért felelős minisztereket is. 2017-ben hívták össze először a külügyminisztereket a G20 keretében, amikor Németország volt a házigazda. Idővel olyan kérdések is napirendre kerültek, mint az adóelkerülés elleni közös küzdelem, vagy az egyenlőtlenségek korlátozása.

A G20 eseménysorozat nemcsak azáltal bővült, hogy egyre többféle miniszteri értekezlet zajlott, hanem azáltal is, hogy többfajta kísérőrendezvényt tartottak

¹⁶ Lásd például STIGLITZ, Joseph E.: *Freefall. America, free markets, and the sinking of the world economy*. New York, 2010.

¹⁷ A G20 csúcstól teljes összefoglalója egy „Summit Declaration” elnevezésű dokumentumban található.

a gazdaságpolitikai kormányzásban érintett szereplők számára. Így született meg 2012-ben a B20 és az L20 (*Business 20* és *Labour 20*), ami azt jelentette, hogy az üzlet és a munka világának képviselői rendszeresen tartottak találkozót, globális szintre emelve az Európában kikísérletezett tripartizmust. További G20 fórumok: C20 (civil társadalom), T20 (agytrösztök), W20 (nőszervezetek) és Y20 (ifjúsági szervezetek).

Amint megkezdődött a világgazdaság kilábalása a 2009-es nagy recesszióból, és az utóhatásokkal – bár nem egyenlő ütemben – megbirkóztak a részt vevő országok, egyre inkább a klímavédelem kérdése került a globális találkozók napirendjének tetejére. Franciaország szocialista kormánya 2015-ben abból a célból látta vendégül a világ kormányainak vezetőit, hogy kötelezettséget vállaljanak az üvegházhatást okozó anyagok kibocsátásának csökkentésére, és olyan intézkedések koordinált meghozatalára, amelyek jelentősen lefékezik a hőmérséklet emelkedését a Földön. A párizsi klímaegyezmény vállalásai a következő években fontos referenciaponttá váltak a regionális és multilaterális szervezetek számára (miközben az is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a valódi fenntarthatósághoz a párizsi célkitűzéseknél ambiciózusabb vállalásokra lenne szükség).

3. Megfékezett globalizáció

A G20 fórumai segítségével új mederbe terelt globális kormányzás fő kérdése ma nem más, mint hogy el lehet-e juttatni a világgazdaságot egy a korábbinál stabilabb, átláthatóbb és szabályozottabb, a környezeti egyensúly fenntartását lehetővé tevő, ámde a nemzetközi gazdasági kapcsolatokat nem korlátozó működéshez. Egy ilyen új modell¹⁸ elsősorban a pénzügyi rendszer átalakulásával, egy szabályozottabb kapitalizmusra való áttéréssel alakulhat ki. Ez azt is jelenti, hogy a korábbi vezető hatalmaknak meg kell osztaniuk a koordináció feladatát. Sőt, miután az angolszász országok az elmúlt két évtizedben exportálni tudták kapitalizmus-modelljüket, most valamennyi importra is szorulnak majd.

Ami tehát a globális kormányzás közgazdasági oldalát illeti, az új modell kidolgozói és kutatói irányadónak tekinthetik Lámfalussy Sándor korábban kifejtett gondolatait:

[...] a kormányzatoknak, jegybankoknak és szabályozó hatóságoknak mind közül a legnagyobb kihívásnak is meg kell felelniük: egy jól felépített és hatékony globális együttműködési keret megteremtése által. A pénzügyi globalizáció folyamata világméretű problémákat vet fel, melyeket nem lehet ad hoc módon megoldani. Még ha a nemzeti hatóságok minden megelőző intézkedése be is válna, az eredőjük még mindig elkeserítően kevésnek bizonyulhatna a rendszerszintű válságok kockázatának csökkentéséhez. És valós a kockázat, hogy egy nagy válság idején az országok válaszaik inkább széthúznak, semmint összetartanak

¹⁸ Lásd bővebben ANDOR László: *Pénzügyi válság, gazdasági modellváltás, globális átrendeződés*. Budapest, 2009.

majd. Így tehát egy együttműködési keret kialakítása az egyik legfontosabb feladata kell legyen mindenkinek, akire egy új pénzügyi intézményrendszer megtervezését bízták.¹⁹

Több reguláció, nagyobb állami szerepvállalás várható a forrásallokációban is. Miután az állam tulajdonosként megjelenik a nagy bankokban, érdeklődése – a kezdeti nyilatkozatok ellenére – valószínűleg nem merül ki a menedzsmentnek juttatott bónuszok szabályozásában. Új megvilágításba kerül az iparpolitika, ami azt jelenti, a kormányok ismét állást foglalnak a gazdaság szerkezetéről, szükséges diverzifikációjáról, az innováció ösztönzéséről, ehhez pedig megfelelő intervenciós eszközrendszert is rendelnek.

Túl az egyes kapitalizmusmodellekben bekövetkező változásokon, szükségképpen módosul a világgazdaság hatalmi szerkezete; felgyorsul az átmenet egy multipoláris világgazdaság felé. Az Egyesült Államok relatív hanyatlása eddig is megfigyelhető volt. A válság azonban (az évek óta húzódó háborúval együtt) jelentősen meggyengíti az USA pozícióját, és a korábbinál sokrétűbb nemzetközi koordinációra kényszeríti. Hozzá kell tenni: az USA nem egyedül hanyatlik, hanem az Európai Unióval együtt. Kettejük részesedése a globális GDP-ből az 1990-es években még 55% körül alakult, a nagy recesszió után viszont már csak 45% körül. Ez az eltolódás értelemszerűen vonja maga után azt is, hogy az USA és az EU a globális folyamatok befolyásolására relatíve kevesebbet tud fordítani. (Ezen persze tudnak segíteni, ha a globális szerepükkel összefüggő kiadásaitak valamelyest koordinálják.)

Kérdés továbbá, hogy a multipolaritás mennyiben vezet egyúttal multilateralizmushoz is, magyarul a már létező (és bővíthető) nemzetközi intézményrendszer ad-e a jövőben kereteket a koordinációnak, vagy pedig a korábbi, G7-hez hasonló informális egyeztetés marad hangsúlyos, csak ezúttal egy (jóval) bővebb keretben. Bár az USA relatív hanyatlásáról beszélünk, azt látni kell, hogy Amerika bármely – multipoláris, multilaterális stb. – forgatókönyv esetén képes lesz igen sokáig az „első az egyenlők között” szerepében kivételes befolyást gyakorolni a világgazdaságra. Nem kérdés azonban, hogy az átrendeződés hosszú távon az amerikai dollár²⁰ szerepének további csökkenésével jár együtt.

Túl a gazdaságon, a mostani válság katalizálhatja a globális kormányzás kibővülését, a különböző területek közötti koordináció erősítését. Az elmúlt másfél év újból és rendkívül plasztikusan megmutatta, milyen szoros összefüggés áll fenn a pénzügyi folyamatok, az energiahordozók és az élelmiszerek ára között. A gazdaság stabilizálása kormányzati nézőpontból – és főleg a multilaterális kormányzati együttműködés szemszögéből – minden korábbinál szorosabban összefonódik tehát az energia- és élelmiszer-ellátás stabilitásának kérdésével. Valószínű, hogy a globális kormányzás továbbfejlesztésében a fő kérdés most az lesz, hogyan lehet olyképpen kezelni ezeket

¹⁹ LÁMFALUSSY Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. Budapest, 2008. 181. o.

²⁰ Látni kell ugyanakkor, hogy a válság második szakaszának kezdetétől nagyobb kereslet mutatkozott az amerikai dollár iránt, vagyis világválság idején még most is (és még egy ideig) a dollár az elsősorú menedék.

a problémákat, hogy az egyik területen elért javulás ne hozzon magával még nagyobb feladatokat a másikon. Ideális esetben ez azt jelenti, hogy a gazdasági szabályozás erősebben beágyazódik a nemzetközi intézményrendszerbe; szorosabb együttműködés alakul ki a pénzügy, az energiabiztonság és klímavédelem között.

4. A Trump-korszak egyedisége és trendszerűsége

A G20 folyamat elindításával az Egyesült Államok – az Egyesült Királysággal karöltve – multilateralista megoldást keresett a világgazdaság válságára és az erőviszonyok tartós megváltozására. Ezen a szemléleten változtatott Donald Trump, akit 2016-ban választottak elnökké. Trump ugyan formálisan nem szakított a G20 folyamattal, de tartalmi változásokat eszközölt, és megkezdte a nemzetközi gazdaság intézményrendszerének átalakítását. Ez elsősorban az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás (NAFTA) felülvizsgálatára, illetőleg az elődje által indított, folyamatban levő kereskedelmi tárgyalásoknak a megszakítására vonatkozott (Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség, TTIP és Csendes-óceáni Partnerség, TPP).

A „Make America Great Again” („tegyük újra nagyvá Amerikát”) jelszó az amerikai nacionalizmus és unilateralizmus újjáéledését vetítette előre. Trump kezdettől fogva bírálta azokat az országokat, amelyek nagy kereskedelmi többlettel rendelkeznek (elsősorban Kínát és Németországot), a világgazdasági rend haszonélvezőinek, sőt manipulátorainak nevezve őket. Elnökké választása törést okozott a globális klímapolitikában is: az Egyesült Államok kilépett a 2015-ös párizsi klímaegyezményből. Bár Trump részt vett a G20 2017-ben soron következő, németországi csúcstalálkozóján (Hamburg), kétségesse vált, hogy a folyamat mélyül-e, és hosszú távra is fennmarad az első évtizedben megismert formában.

Trump hozzáállása kérdéseket vetett fel az IMF és a Világbank számára is. Emlékeztetünk kell arra, hogy történetileg a republikánusok általában kételkedve nézték az ilyen intézményeket, és George W. Bush idején nagyarányú létszámleépítés történt az IMF-nél (gondolván: a jövőben nem lesz annyira szükség az ilyen intézményekre). Paul Wolfowitz elnöksége (2005–2007) alatt a Világbank is sok tekintetben elbizonytalanodott, és visszalépni igyekezett tevékenységei egy részétől.

Adam Posen, a tekintélyes *Peterson Institute* igazgatója úgy kommentálta a kialakult helyzetet: ha az Egyesült Államok kihátrál a világgazdasági vezető szerepből, az fájni fog a világ többi részének, de saját magának is. Ez az irányváltás – különösképpen kereskedelmi háborúval súlyosbítva – lassabb világgazdasági növekedéshez, több bizonytalansághoz fog vezetni. Ez pedig nemcsak hogy az emberek jóléte ellen hat a világ számos országában, de kiszolgáltatja őket konfliktusoknak, „politikai ragadozóknak” is.²¹

²¹ POSEN, Adam: The Post-American World Economy. Globalization in the Trump Era. *Foreign Affairs*, 97. (2018) 2., 28–38. o.

Trump béketeremtőnek szerette volna láttatni magát, és jól láthatóan a Nobel-békedíjra is aspirált. Bár az erőfitogtatás és a fenyegetések eszközeivel maga is élt, új háborúkat nem indított, és gyakran rámutatott a megelőző kormányzatok katonai kalandjainak értelmetlen áldozataira. Olykor kapkodó, inkonzisztensnek mutakozó biztonságpolitikájában néhány konzisztens elem mutatkozott: ilyen volt az Oroszországgal való jó kapcsolatra törekvés, valamint az európai NATO-szövetségesek magasabb katonai kiadásokra való ösztönzése. A maga módján tehát Trump alatt folytatódott az a trend, amely szerint az USA globális szerepvállalását takarékosabbá kell tenni, és összhangba kell hozni az ország anyagi lehetőségeivel.

A világgazdasági válság, majd pedig az amerikai nacionalizmus fellángolása következtében az Európai Unió külpolitikai doktrínája a „stratégiai autonómia” fogalma körül kristályosodott ki. A 2019-ben Ursula von der Leyen (korábbi német hadügyminiszter) vezetésével hivatalba lépett Európai Bizottság magára aggatta a „geopolitikai” jelzőt, üzenve az állampolgároknak és a világnak, hogy a következő években az EU kénytelen lesz minden tekintetben a saját lábára állni, és jobb, ha ebben az érintett felek inkább lehetőséget látnak, és nem gondot vagy terhet.

5. Újjászülető multilateralizmus és transz-atlantizmus

A 2020-as világjárvány új fordulóját hozta a nacionalista rivalizálásnak, de egyúttal a multilaterális együttműködésnek is. Miközben az Egészségügyi Világszervezet (WHO) kudarcra is megmutatkozott a koronavírus gyors elterjedésében, sokak számára egyértelmű maradt, hogy a járványok globális kockázata továbbra is világméretű együttműködést tesz szükségessé. Ugyanakkor az ilyen példák adalékul szolgáltak a multilateralizmus reformjával kapcsolatos eszmefuttatásokhoz és vitákhoz.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 1945-ös életre hívásának 75. évfordulója (2020 szeptemberében) alkalmat adott arra, hogy szakértők kifejtsék a multilateralizmus eddigi működésével kapcsolatos tapasztalataikat, illetőleg annak reformjával kapcsolatos elképzeléseiket. Mario Teló, a politikatudomány olasz professzora szerint a multilaterális intézményrendszer megerősítésének egyik kulcsa a demokratikus regionalizmus,²² a másik pedig a globális normák szigorúbb érvényesítése (túllépve az ajánlások laza világán). A szigorúbb normaérvényesítésre példa lehet a környezetvédelmi célkitűzések fogantatása, valamint az ILO által felállított munkaügyi sztenderdek nyomán követése. Jo Leinen korábbi német EP-képviselő szerint szükség lenne az ENSZ mellett egy parlamenti közgyűlésre,²³ míg Nico

²² TELÓ, Mario: The 75th anniversary of the United Nations: the urgently needed reforms and their enemies. *The Progressive Post*, 8 Sept 2020. 38–39. o.

²³ LEINEN, Jo: Making the UN more inclusive and democratic. *The Progressive Post*, 8 Sept 2020. 40–41.

Schrijver holland jogászprofesszor szerint az EU szerepét kellene erősíteni az ENSZ Biztonsági Tanácsában.²⁴

Az efféle, jellemzően európai reformjavaslatok kevés meghallgatásra találhatnak Donald Trump és a hozzá közel álló republikánusok köreiben. Azonban éppen a koronavírus-fertőzés okozta válság elhibázott kezelése, az áldozatok magas száma játszott közre abban, hogy Donald Trumpnak nem sikerült az újraválasztás, és 2021. január 20-án Joe Biden költözhetett be a Fehér Házba. Bidennel együtt beiktatták alelnökként Kamala Harris-t, aki az első nőként és első színesbőrű politikusként léphetett ebbe a magas hivatalba.

Beiktatási beszédében Biden egyértelműen jelezte: Amerika visszatért, szövetségesei számíthatnak rá, és a jövőben a kormány ki fog állni az általa vallott értékek mellett, mint ahogy azt korábban is tette. Klímavédelmi megbízottá nevezte ki a korábbi szenátort és külügyminisztert, a háborús veterán John Kerry-t. Egyértelmű üzenetet fogalmazott meg atekintetben is, hogy kormánya mindenütt fel fog lépni a demokratikus normák és a jogállamiság védelmében, ami az Európai Unió egyes tagországai irányában is az amerikai politika korrekcióját helyezték kilátásba.

Idő közben azonban az amerikai társadalom belső megosztottsága is új formában mutatkozott meg. A 2020-as választásokon a demokrata és a republikánus táborok között ádag volt a küzdelem, a részvétel a sokévi átlagnál jóval magasabb lett, és a republikánusok – élen a leköszönő elnökkel – kétségbe vonták a választás tisztaságát és eredményét. A választási eredmények kongresszusi hitelesítésének napján a Trumpot támogató fegyveres tömeg betört a Capitolium épületébe, ott nemcsak hogy randalírozott, de az alelnök és a képviselőházi többség vezetőjének életére is tört volna. Trumpot – lázadás szítására hivatkozva – másodszor is vád alá helyezték, de aztán a hozzá lojális republikánus többségnek köszönhetően fel is mentették.

A két párt közötti küzdelem 2020–2021-ben azért is éleződhetett ki ennyire, mert a 2020-as év új hullámát hozta az afro-amerikai kisebbség jogaiért való kiállásnak, és konkrétan a rendőri brutalitás elleni tiltakozásnak, illetőleg a rabszolgaság és a fehér felsőbbrendűség szimbólumai elleni támadásoknak. Eközben a politikai elemzések továbbra is azt mutatták, hogy Trump (és a trumpizmus) népszerűsége alig csorbul azokban a régiókban, tagállamokban, amelyek a megelőző negyedszázad során, a neoliberális globalizációnak köszönhetően nagy mértékű munkahelyvesztés elszenvedői voltak, és érdemi szövetségi támogatást sem Trump előtt, sem Trump alatt nem kaptak a gazdasági rekonstrukcióhoz. Okkal vonhatta le a következtetést Steven Blockmans: Bidennek előbb az amerikai társadalmat kell kezelésbe vennie, mielőtt hozzálátna a világ többi részének aktív rendbetételéhez.²⁵

²⁴ SCHRIJVER, Nico: Strengthening the EU's role in the UN Security Council today. *The Progressive Post*, 8 Sept 2020. 42–44. o.

²⁵ BLOCKMANS, Steven: EU-US Relations: Reinventing the Transatlantic Agenda. *Intereconomics*, 56. (2021) 1., 5–7. o.

IV. Összegzés

A globális gazdasági kormányzás a II. világháború utáni Bretton Woods-i modellben egyszerre volt monocentrikus és multilaterális. Ez tükrözte a realitásokat (az USA világtermelésben játszott kiemelkedő szerepét és a dollár kiváltságos helyzetét), valamint a korszak meghatározó politikusainak és közgazdászainak gondolkodását. Az 1970-es évektől – relatív hanyatlása és a világgazdasági egyensúlytalanságok elmélyülése folytán – a globális kormányzás jellege változott, és az Egyesült Államok új koordinációs fórumok felé nyitott. Az 1970-es évek válságai után a G7 töltött be koordinációs szerepet (pénzügyi egyensúly), a legutóbbi (2007–2009-es) globális pénzügyi válság után állandósult a G20. Ez a fórum segít az európai és az észak-amerikai országoknak összehangolni a vezető szerep megosztását annak további gyakorlásával, alkalmazkodva a globalizáció elmélyüléséhez és a nagyobb feltörekvő gazdaságok megerősödéséhez. Mivel a G20 elindítását a megváltozott gazdasági erőviszonyok és a fejlettebb országok súlyos pénzügyi megrázkódtatásai indukálták, továbbélése valószínűsíthető, különösképpen az amerikai unilateralizmus háttérbe szorulásával. Ugyanakkor nem indokolt azt várni, hogy az amerikai globális szerepvállalás, illetőleg a multilateralizmus a korábban ismert formákban tér vissza. Az átrendeződő világ-gazdaság és a globális politika megváltozott napirendje (különösképpen a klímaügy középpontba kerülésével) új fejezetet nyit a globális kormányzás kiépítésében, de ennek lépéseit az amerikai gazdaság egyensúlytalanságai és az USA belső társadalmi és politikai megosztottsága jelentős mértékben hátráltatják.

1. sz. melléklet: A G20 résztvevői

A G20 pénzügyi találkozó, illetve a korábbi Gleneagles párbeszéd és a „Major Economies Meeting” résztvevői

G20 (pénzügy)	Gleneagles párbeszéd	„Major Economies Meeting”
Argentína		
Ausztrália	Ausztrália	Ausztrália
Brazília	Brazília	Brazília
Dél-Afrika	Dél-Afrika	Dél-Afrika
Dél-Korea	Dél-Korea	Dél-Korea
Egyesült Államok	Egyesült Államok	Egyesült Államok
Egyesült Királyság	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság
Európai Unió	Európai Unió	Európai Unió
Franciaország	Franciaország	Franciaország
India	India	India
Indonézia	Indonézia	Indonézia
	Irán	
Japán	Japán	Japán
Kanada	Kanada	Kanada
Kína	Kína	Kína
	Lengyelország	
Mexikó	Mexikó	Mexikó
Németország	Németország	Németország
	Nigéria	
Olaszország	Olaszország	Olaszország
Oroszország	Oroszország	Oroszország
	Spanyolország	
Szaúd-Arábia		

További résztvevők:

- az IMF vezérigazgatója és a Világbank elnöke;
- Hivatalból részt vesz továbbá a Nemzetközi Monetáris és Finanszírozási Bizottság (*International Monetary and Financial Committee*) elnöke, valamint az IMF és a Világbank Fejlesztési Bizottságának (*Development Committee of the IMF and World Bank*) elnöke;
- Kövér betűkkel a (korábbi) G7 résztvevői.

A szuverenitás pillanatai

I. Szubjektív előszó

Az európai szárazföld közepén a magyar állam és a magyarság erősen kiszolgáltatott a bennünket övező világrend változásainak, ám sok múlik azon, hogy miként reagálunk az újabb helyzetekre. Ez a lehetőség képezi a magyar külpolitika elsődleges mozgásterét; ilyenkor nyílik esély, ha olykor csupán pillanatokra is, a szuverenitás gyakorlására. Ebben a rövid eszmefuttatásban az életünket meghatározó világrend alakulásához fűzök megjegyzéseket a magyar szuverenitás szemszögéből. Valki Lászlóval egyidősek vagyunk, és ugyanazt a generációs élményanyagot hordozzuk, érdeklődésünk – ugyan különböző szakmai háttérrel, de – hasonló irányba húz. Nemzedékünk néhány tanulságát azokkal az olvasókkal is szeretném megosztani, akik nem élték át velünk együtt az elmúlt 80 év meghatározó politikai fordulatait.

Nem állítható, hogy jellegtelen, szürke évben születünk: 1941-et fontos események sora tette emlékezetessé. Június 22-én Hitler rátámadt a Szovjetunióra, megszegve az 1939. augusztus 23-i megneptámadási szerződést. Japán december 7-én Pearl Harbour-nál provokálta az Egyesült Államokat, és arra készítette, hogy hadba lépjen Németország és szövetségesei ellen. Az európai expanzió nagyhatalommá serdült két távoli ága bekapcsolódott a háborúba, ezzel megpecsételődött a kontinensünk nagy részét legázoló náci Németország és az Ázsiában mohón terjeszkedő, militarista Japán sorsa. A győztesek mindkettőt porrá zúzták, és hosszú időre kirekesztették a globális ügyek döntési centrumából. Magyarország buzgón követte a Harmadik Birodalmat, és maga is belekötött a két óriásba. Június 27-én bejelentette a hadiállapotot a Szovjetuniónak, és a gyöngén fölfegyverzett Kárpát-csoport másnap megindult kelet felé. Németország és Olaszország után december 12-én hadat üzent az USA-nak. Az immár vesztesre álló németek oldalán, erős nagyhatalmak szövetségével szemben a kudarc kódolva volt. A háború kimenetele 1941-ben el is dőlt: a *Blitzkrieg* kifulladás, a Szovjetunió friss szibériai hadosztályokkal december 5-én Moszkva alatt ellentámadásba lendült, és a német sereg Napóleon nyomdokain menekült az orosz télben.

1941-ben nagy országba születünk, területe közel kétszer akkora volt, mint azelőtt és azután: 172 ezer km², átmenetileg másfélszer több (14,67 millió) lakossal,

* BALÁZS Péter egyetemi tanár, Közép-európai Egyetem; az MTA doktora; volt külügyminiszter; volt EU-biztos.

köztük nagyszámú román, rutén, szerb, szlovák nemzetiségiekkel. Magyarország ekkor már negyedik éve újabb területekkel gyarapodott, a Führer mérgezett ajándéka-ként visszacsatolták 1938-ban a Felvidék egy sávját, 1939-ben Kárpátalját, 1940-ben Észak-Erdélyt, 1941-ben a Délvidéket. A háború után a győztesek mindent gyorsan visszavettek, sőt a korábbihoz képest az ország területe három faluval (62 km²), lakossága 640 ezer fővel csökkent; a tényleges emberveszteség azonban jóval több volt.

Hazánkat a születésünk idején Magyar Királyságnak hívták. A területgyarapodások révületében a Horthy-korszak koronás kiscímerét 1938-tól visszacserélték a közép címerre az angyalokkal, amely a duális monarchiában a magyar koronához tartozó országrészek címereit egyesítette. Életünk első 50 éve során az ország címer hét változata cserélt helyet; ilyen rekordot más európai nemzet aligha tud felmutatni. 1945-ben néhány hónapra a nyilaskeresztre fölfeszített hungarista változat jelképezte az összeomló országot. 1946-tól a második köztársaság Kossuth-címere ékesítette személyi okmányainkat és iskolai bizonyítványainkat. 1949-től a Népköztársaság szovjet rajzolatú Rákosi-címere ragyogott a bélyegeken és a közhivatalokon. A legszebb a Kossuth-címer 1956-os kerekített változata volt a forradalom újságain és a tankokra festve, amely önálló identitást és önbizalmat sugárzott. Az 1957-ben eszkábált Kádár-címer mindenkinek meg akart felelni, búzakoszorúja Moszkva felé integetett, a közepébe illesztett háromszínű címerpajzs hazafelé üzent. Ugyanolyan zavarosra sikerült, mint a félelemből és hazugságokból született rendszer. 1989-ben kikiáltották a harmadik köztársaságot, amely nem találta saját jelképét. A kompromisszumok árán megszavazott koronás kiscímerrel az ország visszacsúszott a feldolgozatlan múltba. Korábban uralkodó nélküli királyság voltunk, most koronás köztársaság lettünk. Habár a 2011-es Alaptörvény kimondja a köztársasági államformát, a hivatalos politikai szóhasználat kihívóan csupán „Magyarországot” nevezi meg.

A nagypolitikában első élményünk egy legyőzhetetlennek hitt, agresszív hatalom totális összeomlása volt, amelynek helyét egy másik terjeszkedő birodalom foglalta el. Az iskolai ünnepeken az 1950-es évek elején egyvégtében játszották a magyar és a szovjet himnuszt. Az utóbbi arról a hangról indult, ahol a magyar véget ért, így egy ideig nem tudtam, hol válik el a kettő egymástól. Később fedeztem föl, hogy az orosz szöveg műfordítása egy fontos mozzanatot elferdített. A szovjet tagköztársaságok egysége a magyar változatban „a nagy Oroszország kovácsolta frigy”, holott az eredetiben az „örökre” szó is szerepel.¹ A magyar változathoz ez a fenyegető üzenet kimaradt. Alig félévszázaddal később a szovjet birodalom is szétesett, és Magyarország visszakapta szuverenitását.

¹ Сплотила навеки великая Русь – Összekovácsolta örökre a nagy Oroszország.

II. A kétpólusú világrend

1. Szimmetrikus szerkezet lényeges különbségekkel

A Szovjetunió és az USA hadba lépésével 1941-ben új, kétpólusú világrend körvonalazódott. Tengelye az Európát észak-déli irányban átszelő demarkációs vonal, ahol a két oldalról támadó szövetségesek német földön találkoztak, azután a határokat hozzáigazították a Jaltán kötött politikai megállapodáshoz. Itt ereszkedett le a Churchill által vizionált vasfüggöny. A két nem-európai óriás megpróbált kimaradni az újabb konfliktusból, de miután provokálták őket, beléptek, és hatalmas tartalékaikra támaszkodva megnyerték a háborút; így kerültek a bipoláris politikai konstrukció csúcsára. A leverrt Németország és Japán romjain fölépítették a győztesek uralmának új szervezeti és jogi kereteit, közepén az ENSZ-szel. Ez a rendszer határozta meg a következő évtizedekben a két szembenálló tábor mozgásterét és lakóinak mindennapi életkörülményeit. A kétpólusú konstrukció szimmetrikus szerkezetnek tűnt. Az egymásra szegezett arzenál tekintetében ez igaz volt, a rendszert a kölcsönös katonai elrettentés tartotta egyensúlyban. A védelmi koalíciók, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) és a Varsói Szerződés (VSZ) felépítése hasonlított egymásra: egy-egy világhatalom köré gyűlt a többi fegyvertárs, ki önként, ki parancsra. Egyébként erősen eltérő berendezkedésű ellenfelek sorakoztak föl a vasfüggöny két oldalán: a parlamentáris demokrácia és a versenygazdaság világával az egyközpontú államszocialista rendszer állt szemben.

A Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) a katonai szövetséggel közös politikai keretbe illeszkedett, mindkettőt a VSZ Politikai Tanácskozó Testülete irányította, amelyben az állampártok főtitkárai foglaltak helyet. Nyugaton az országok szorosabb gazdasági összefogása eleve két csapáson indult el. Ezek nemcsak abban különböztek egymástól, hogy az Európai Közösség (EK) a szigorúbb vámunióra épült, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) pedig a szabad kereskedelem köré szerveződött, hanem az EK-t csupa NATO-ország alkotta, az EFTA tagjai viszont részben NATO-tagok, részben semleges államok voltak. Vajon a NATO miért nem a katonai szövetséggel azonos körben alkotott gazdasági szervezetet, hiszen az EK törekvései erősen védelmi indíttatásúak voltak (a Szén- és Acélközösség és az Euratom csakúgy, mint az élelmiszer önellátást szolgáló közös agrárpolitika). Az egymással megbékélő nyugat-európai országok központi magja mégis az USA nélküli „kiszintegrációt” választotta, de ezt a NATO védőszárnyai alatt valósította meg. Ezért nincs az Európai Uniónak saját védelmi dimenziója, és közös katonai erő nélkül a külpolitika is megrekedt a kormányközi egyeztetések szintjén. Európa keleti felében is erős igény mutatkozott a „kiszintegrációra”, tervek is születtek, ám a Szovjetunió ragaszkodott ahhoz, hogy a KGST a Varsói Szerződéssel azonos körben és politikai felügyelet mellett működjék.

A kétpólusú világot az 1945-ben alapított ENSZ keretezte, a rendszerközi konfliktusok a fórumain játszódtak le. A korlátozott kelet-nyugati gazdasági együttműködésre az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága kínált alkalmat, amíg 1975-ben létrejött az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) szélesebb és tagoltabb fóruma. Az ENSZ életét a második világháború győztesei, a Biztonsági Tanács öt állandó tagja irányította, a vezető posztokra főleg amerikai, szovjet, angol és francia kinevezettek kerültek. Amikor Tajvant leváltva a Kínai Népköztársaság elfoglalta méltó helyét a világszervezetben, a felszabaduló fejlődő világgal együtt Peking is szerephez jutott. A bipoláris hatalmi egyensúly ellenére az ENSZ és rendszere hosszabb ideig nyugati jellegű és tartalmú volt. A székhelyek (New York, Genf, Bécs, Róma stb.), a megállapodásokra épülő együttműködés, a konfliktuscsökkentő tárgyalási módszerek, a kulturált diplomáciai hangvétel a demokratikus világ szellemét sugározták. Szovjet részről sem próbáltak más normák szerint működő ellenpólust képezni. Az ENSZ megkoronázta a vesztfáliai rendszert: sarokköve az államok „szuverén egyenlősége”, ami szavazategyenlőséget is jelent, tekintet nélkül a mérhetetlen különbségekre népeségük, területük, gazdasági és katonai potenciáljuk között.

2. Magyarország a szovjet zónában

Európa és benne Németország keleti fele a második világháború végén a Szovjetunió hadizsákmánya lett, amely a meghódított államok szuverenitását közel félévszázadra gúzsba kötötte. A „vérrel szerzett földön” Sztálin berendezhette saját rendszerét függetlenül attól, hogy ki volt a legyőzött Harmadik Birodalom áldozata, ki pedig szövetségese. A régiót a szovjet centrum határvidékéhez csatolták, így biztonsági gyeput képezett számára a nyugati végeken, szemben az amerikai–brit–francia megszállás alá került Közép-Európával. Az egész szovjet táborn betakarta a marxizmus-leninizmus hibrid eszméiből az orosz viszonyokra szabott kommunista ideológia leple, amelyet az egyenlőség és a bőség humánus képei díszítettek, ám az álca totális diktatúrát és sok nélkülözést takart.

A megszállt és megsebzett Magyarország a kezdeti koalíciós időkben kereste önmagát, új identitását. Sokféle párt versengett a hatalmi pozíciókért. Major Ákos, a Budapesti Népbíróság 1945-ben kinevezett elnöke írta: „a népbíróági tanács hat delegált népbírája két szárnyra tagozódik: baloldalon a két munkáspárt és a Szaktanács bírója, jobboldalt pedig a kisgazdapárti, a nemzeti parasztpárti és a polgári demokratapárti bírák”.² Végül politikai fondorlatok és nyílt szovjet támogatás segítségével a szociáldemokratákkal feltöltött Magyar Dolgozók Pártja került az élre. Moszkvából hazatért kommunista vezetői nemcsak megvalósították, de túl is teljesítették

² MAJOR ÁKOS: *Népbíráskodás, forradalmi törvényesség*. Budapest, 1988. 138. o.

a szovjet modellt. A többi politikai párt még jelképes formában sem maradt fenn, mint például Lengyelországban. A radikális államosítás nemcsak a nagytőkét sújtotta, hanem a magánkiszípart és kiskereskedelmet is kiirtotta. Önálló külpolitika nem létezett, csak a Szovjetunióhoz, a „békétáborhoz” való teljes igazodás. A kommunisták a külügyeket is gyorsan elfoglalták, két kisgazdapárti miniszter után már 1947-től kommunista politikusok töltötték be a posztot. A külföldi képviselőteken is ők vették át az irányítást, de nem volt könnyű dolguk. Sík Endre, a későbbi külügyminiszter washingtoni követként jelentette, hogy az amerikai képviselőtekről a diplomaták egy kivétellel mind disszidáltak, és menedéket kértek az USA-ban. Új kádereket küldtek ki itthonról: „A tizenegy ember közül egy tudott rendesen angolul, ...eredeti foglalkozására nézve szobafestő. Alig volt kint egy hónapig, otthagya a konzulátust s politikai menedéket kért és kapott az amerikaiaktól.”³

Az erőszakkal bevezetett és fenntartott szovjet rendszer ellen az ország hét év után fellázadt. 1956-ban a függetlenségi harccal párhuzamosan modernizációs ütközet is zajlott az esélyegyenlőséget ígérő és részben valóban nyújtó, kollektív keleti felzárkózási út és az egyéni teljesítményt honoráló, versenyalapú nyugati modell között. A kétfajta konfliktust utólag is nehéz szétszálazni. A felkelés elbukott, de Magyarország nemzetközi mozgástere lényegesen kitágult. A magyar forradalom volt az egyik legelső esemény, amelyről a televízió filmfelvételeket közvetített, így Nyugaton sokakban mély nyomot hagyott a túlerővel szembeszálló felkelők bátorsága. 1956 tiszteletet és megbecsülést szerzett Magyarországnak, és ismertebbé tette szerte a világban. Az ország új, pozitív profilt kapott, amely felülírta a „Hitler utolsó csatolósa”, a „frankhamisítók”, vagy a díszmagyarba öltözött „operett ország” címkéket.

3. Az 1956-os felkelés politikai tanulságai

A forradalom súlyos, de hasznos politikai tanulságokkal járt a szuverenitás valódi terjedelmére vonatkozóan. A szovjet–orosz szellemű megtorlás a társadalom minden szegmenséből szedett áldozatokat, hogy elrettentő példákat statuáljon. A legfiatalabb halálra ítélt éppen velünk volt egyidős. Cinikus kegyetlenséggel megvárták, amíg Mansfeld Péter nagykorú lesz, és 11 nappal a 18. születésnapja után, 1959. március 21-én kivégezték. A magyarok levonhatták a következtetést: hiába harcoltunk hőiesen, a Nyugat egyetlen katonát sem fog feláldozni értünk: az ország a Szovjetunió hitbizománya. Ám ha a szovjet rendszer három fő tabuját tiszteletben tartjuk, némi belső mozgásteret nyerünk: az első a politikai pluralizmus tilalma, helyébe az egypárturalom lép; a második az állami és kollektív tulajdonformák dominanciája a magántulajdon helyett; a harmadik a szuverén külpolitika felváltása a szovjet érdekekhez való

³ Sík Endre (1958–1961): *Egy diplomata feljegyzései*. Budapest, 1966. 305. o.

igazodással. Az 1956-os forradalom ezek közül kettőt azonnal megszegett: csírázni kezdett a többpártrendszer, és Nagy Imre bejelentette Magyarország semlegességét (ezért később az életével fizetett).

Kádár János felvállalta a bosszú végrehajtását, és engedelmesen visszatért a szovjet modellhez, azután a tabuk között manőverezve alakította ki a „kommunista” rezsim egyik legpuhább változatát. A politikában különféle társadalmi szervezetek (Hazafias Népfront, szakszervezetek stb.) erősítésével egyfajta rejtett pluralizmust intézményesített. Az állami tulajdon elsőbbségét fenntartva kiterjesztette a szövetkezeti és a korlátozott magántulajdon óvatos formáit („gebin” kiskereskedelem és vendéglátás, mezőgazdasági szövetkezetek ipari „melléküzemágai” stb.). A gazdaságirányítás 1968. évi reformja az állami vállalatok számára is megpróbált versenyfeltételeket teremteni, növelte önállóságukat, ösztönözte a nyereség képzését. A külpolitikában az MSZMP reformszárnya bátor, sőt vakmerő kezdeményezésekre szánta el magát. Az ország kis lépésekkel közeledni kezdett a Közös Piachoz, és különféle technikai megállapodásokat kötött vele, 1973-ban csatlakozott a világkereskedelmet piaci normák szerint szabályozó Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT), 1982-ben pedig a szovjet vezetés óriási meglepetésére és bosszúságára a Nemzetközi Valutaalaphoz (IMF) is.

Magyarország 1968 után a külföld szemében szimpatikus reformországként tűnt fel, de a keleti tájolású politikai kirakat és a nyugatra kacsintó próbálkozások közötti növekvő távolság morálisan aláásta a politikát és a társadalmat. Ennek egyik megnyilvánulása volt a „hivatalos” és a „magán” vélemény közötti beismert különbség hangoztatása. Mindemellett a magyar szándékok a nyugati közeledést illetően őszintének látszottak. A szovjet korlátokból való kilépésnek inkább a nyugati fél szabott határt, mert a bipoláris konstrukció egyensúlyának fenntartását és a szovjet piacra való behatolását fontosabbnak tartotta.⁴ Az 1956-os forradalom tanulságaiból táplálkozó reformpolitika a szuverén cselekvés határait súrolta, és megérlelte Magyarországon a rendszer korai változását. Még állt a Szovjetunió, és látszólag működött a VSZ és a KGST, miközben itthon ébredezett a privatizáció, és szerveződtek a későbbi politikai pártok. Magyarország (és Lengyelország) elébe vágott a közelgő változásoknak, és felkészülten szembesült velük: nemcsak reagált az új helyzetre, hanem kezdeményezően alakította a feltételeket, így tényleges szuverenitása kiterjedt.

⁴ Például az Európai Közösség 1988-ban nem volt hajlandó a KGST-EK Közös Nyilatkozat aláírása előtt megkötni Magyarországgal a már kitárgyalt kereskedelmi és együttműködési megállapodást, pedig a magyar kormány vállalta volna ezt a provokatív lépést.

III. Összeomlás, rendszerváltás

1. A hidegháború különös vége

A világrend változásai nemcsak erejüknel fogva hatnak, váratlanságuk is kihívásokat kínálhat vagy kényszerhelyzeteket okozhat. Az igazán jelentős fordulatok gyakran váratlanul következnek be: ez történt a szovjet rendszerrel is. Az óriási birodalom közel 400 millió lakossal, természeti kincsekkel, hatalmas hadsereggel és arzenállal legyőzhetetlennek tűnt. Azután egyszer csak a saját súlya alatt összeroppant, és az egész szövetségi rendszer felbomlott. 1991. február 25-én megszűnt a Varsói Szerződés, június 28-án a KGST is követte. Különös egybeesés, hogy mindkét szervezet intézményi történetét budapesti üléseken zárták le. December 8-án bármiféle külső eseménytől függetlenül széthullott a Szovjetunió, és a helyén megalakult a Független Államok Közössége. Korábbi szövetségesei nyugat felé fordultak, és megkezdődött a versenyfutás a NATO-, illetve az EU-tagságért.

Kevesen figyeltek arra, hogy a hidegháború sajátos végének milyen politikai következményei lehetnek. Nyilvánvalóan a Nyugat győzött, holott semmi különlegeset nem tett, csupán szilárdan állt, miközben a bipoláris biztonsági architektúra keleti tartópillére ledőlt. A fegyverkezési és űrkutatási verseny terhétől görnyedten a Szovjetunió és rendszere elvesztette az életszínvonal felzárkóztatásáért vívott versenyt. A kapitalista konkurens mindkettőben jól teljesített, ám győzelmét nem volt hol bejelenteni és megünnepegni, amint a vesztesnek sem kellett a vereséget beismernie és a megadás feltételeit aláírnia. Ezek a körülmények meghatározták a folytatást. Oroszország nem tekintette magát legyőzöttnek, úgy tett, mint a bokszoló, aki egy súlyos ütés után föltápászkodik és folytatja a meccset. A békekötés és a hidegháború utáni rend megfogalmazása, a befolyási övezetek kijelölése elmaradt. Ezzel a bizonytalan helyzettel előbb a Nyugat, azután mind határozottabban Moszkva élt vissza.

Az 1990-es években, amíg a volt Szovjetunió széthullva a padlón hevert, a kétpólusú konstrukció nyugati szárnya, élén a NATO-val és az EU-val, gyorsan megindult keleti irányba, hogy bekebelezze a VSZ és a KGST elárvult tagjait. A korábbi NDK-val kezdte, amely Mihail Gorbacsov szovjet elnök törekvése ellenére nem lett semleges zóna, hanem a német egyesüléssel az EU-hoz és a NATO-hoz is azonnal csatlakozott. A Nyugat sietett, mert nem lehetett tudni, hogy az alélt óriás mikor tér magához. Ezt az állapotot tükrözte az EU keleti bővítése is, midőn a legjobb jelentkezők átgondolt és szakaszos integrálása helyett igyekezett a volt szovjet övezetből a lehető legszélesebb kört kikanyarítani és sietve fölvenni.

A Szovjetunió helyén a korábbi tagköztársaságokból keletkezett tizenöt új állam szuverén aktorként beléphetett a nemzetközi mezőnybe, ha változatlan területtel és lakossággal megáll a lábán, és elnyeri a külvilág hivatalos elismerését. Ajándékba

kapott szuverenitásukat azonban két oldalról fenyegette veszély. Az egyik Oroszország, amely elszánt küzdelembe kezdett a volt Szovjetunió visszaállításáért, és új katonai és gazdasági szerveződésekbe próbálta bevonni a posztszovjet államokat. Eközben egyes részeit kiszakította vagy megszállta, amivel súlyos sebet ejtett a szuverenitásukon, mert a megcsonkított országok nem kezdhettek tárgyalni az EU-, vagy NATO-tagságról. Amíg Ukrajnában nyitott a Krím-félsziget, vagy Donyeck és Luhanszk megyék státusza, Moldáviában az oroszok által megszállt Transznisztria, a Grúziából kiharapott Abházia és Dél-Oszétia, vagy az Azerbajdzsánban lévő, örmények lakta Hegyi Karabah hovatartozása, addig ezeknek az államoknak a nemzetközi mozgástere igen szűk marad. A hat európai posztszovjet ország közül egyedül a tízmilliós Belarusz lenne cselekvőképes szuverén állam, például az EU-kapcsolatok tekintetében, de lehetőségeire rávetül a közeli Moszkva nyomasztó árnyéka.

Az új állami szuverenitás másik ellensége a belső szecesszió, az etnikai kisebbségek, önállóságra áhító régiók leszakadási kísérletei. Az egyik legelső példát a csecsen háborúk szolgáltatták: a másfél milliós autonóm köztársaság ki akart válni az Orosz Föderációból és olyan státuszról álmodott, mint Grúzia. Az Oroszország által fenntartott „befagyott konfliktusok” helyszínei nem válnak önálló államokká, de lakosaik többnyire élvezik a törvényenkívüliséggel járó viszonylagos belső szuverenitást, és szívesen folytatnák homályos vagy átmeneti státuszukat.⁵

2. Új szuverén szereplők

A politikai rendszerváltás része volt a külpolitikai önrendelkezés visszanyerése, több esetben új, szűkebb állami keretekben, erősebb nemzeti identitással. Kelet-Közép-Európában Csehszlovákia békésen kettévált, Jugoszlávia elhúzódó véres háborúban bomlott fel, kettejük helyén kilenc új állam látott napvilágot. A szuverenitást illetően hasonló a helyzet a posztszovjet folyamatokhoz: ha az önálló állami létet sem külső, sem belső erők nem vonták kétségbe, az új nemzetközi aktorok fölléphetek a színpadra, ám néhány problematikus eset itt is maradt.⁶ Rég elvesztett vagy megcsonkított szuverenitását Magyarország 1990-ben a világrend megváltozása következtében, saját erőfeszítés nélkül, szinte váratlanul kapta vissza. A szovjet összeomlásig vezető folyamatért azonban maga is tett, főleg 1956-ban, de 1968 utáni reformjaival, mind merészebb külpolitikájával, a nyugati gazdasági szervezetekhez való úttörő közeledésével gyorsította a változásokat. A szuverén külpolitika első

⁵ Transznisztria például kvázi-államként a szovjet időkre emlékeztető saját intézményekkel rendelkezik, kizárólag az orosz nyelvet használja, transznisztriai rubelt bocsátott ki, és Abháziával diplomáciai viszonyt is létesített.

⁶ Bosznia és Hercegovina belső konszolidálása és Koszovó nemzetközi elismerése befejezetlen, Észak-Macedónia nevét Görögország csak 2019-ben fogadta el.

kiemelkedő tette a magyar–osztrák határ 1989. szeptember 11-i megnyitása volt az NDK-menekültek előtt, ami tovább emelte az ország nemzetközi tekintélyét.

1990-től hatalmas mozgástér nyílt meg számunkra, amit a kivételes politikai csillogálás is tágitott. Sem azelőtt, sem azután nem esett egybe négy fontos tényező: az állampolgárok többsége által támogatott külpolitikai stratégiai célok, az elérésükre vállalkozó és alkalmas politikai vezetés, a nemzetközi partnerek fogadókészsége és a mindezt ellenző, vagy megghiúsító nagyhatalmi érdekek hiánya. A szuverenitás ilyen kedvező konstellációja meglehetősen ritka jelenség. A hazai közvélemény akarta és szorgalmazta az euroatlanti szervezetekhez való csatlakozást, egymást követő kormányok – Horn Gyula ugyanúgy, mint Antall József – politikai színekre való tekintet nélkül dolgoztak a célok elérésén. Még a felemelkedés útjáról később leforduló Orbán Viktor is vitte tovább a folyamatot 1998 és 2002 között, a NATO-hoz az ő kormánya csatlakoztatta az országot, azután az Európai Uniónál Medgyessy Péter futott be a célba.

Az Európai Unió keleti bővítése során korábbi felvételi követelményeit próbálta hasznosítani, de kiderült, hogy az újabb jelöltek jóval messzebből, egy másik univerzumból érkeznek. A különbségek áthidalására improvizálták 1993-ban az ún. koppenhágai kritériumokat. Az EU részéről abban bíztak, hogy a KGST bugyraiból kikászálódó keleti szomszédok képesek a rendszerbeli különbségek mély szakadékan átkelni, és nemsokára meg fognak felelni a számukra új, nyugati normáknak. Ez a feltételezés nem volt teljesen alaptalan az Osztrák–Magyar Monarchia leszármazottai, vagy a reformelőzményekkel rendelkező Lengyelország esetében, de Románia és Bulgária leszakadt a csapattól, mert nem tudtak ilyen jogi és intézményi alapokra támaszkodni. A „homogenitás illúziója” az EU keleti bővítése során mindkét oldalon csalódásokat és veszteségeket okozott. A befogadó EU-15-ök egy sereg éretlen új társat kaptak. A belépők eleinte abban a hitben ringatták magukat, hogy ha engedelmesen követik a nyugati normákat, akkor az életszínvonal tekintetében is megközelítik a régebbi tagokat. Minthogy ez nem teljesült, demagóg fordulattal a remélt haszonért fizetett árat, a nyugati alkalmazkodást kezdték visszabontani. Az EU-ban megjelent egy addig ismeretlen magatartás, az együttműködést nyíltan megtagadó, normaszegő tagállam, amelynek Magyarország lett az egyik mintapéldánya.

3. A három prioritás külpolitikája

A kitáruló lehetőségek gyors felismerése alapozta meg 1990-ben a szuverén magyar külpolitika doktrínáját, a „három prioritást”. Antall József kimondta, hogy a konstelláció kedvező: az euroatlanti szervezetek hívtak és vártak, a nyugati vezetők, Helmut Kohl német kancellárral az élükön bátorítottak a cselekvésre. Szomszédaink is hasonló ambíciókat tápláltak, ezért kézenfekvő volt a történelmi terheket hordozó és előítéletekkel teli kétoldalú kapcsolatok új alapokra helyezése. A szomszéd államok

egy részével a legelső megoldandó kérdés az ott élő magyar kisebbségek sorsa volt, amelynek tartós rendezésére új esélyek nyíltak. A három cél együttes meghirdetése kivételes nemzeti egységet teremtett.

A NATO-tagsághoz rögzös, de rövidebb út vezetett. Meg kellett törni egyes amerikai képviselők és szenátorok gyanakvását a tegnapi ellenfelek és szovjet fegyvereket használó hadseregeik befogadásával kapcsolatban. Ám amikor a politikai készség megérett, a technikai lebonyolítás már szaporán haladt előre, és 1999-ben a lengyelekkel és a csehekkel együtt az Észak-atlanti Szerződés tagjává váltunk. Az Európai Unió is nyitott volt irányunkban, sőt mohón terjeszkedni akart, ezért olyan államokat is biztatott, amelyek maguk még nem kérték a felvételüket, vagy nem voltak rá felkészülve.⁷ Azután a tengernyi technikai részlet és a tagjelöltek együttes kezelése miatt az EU-csatlakozás lassan haladt előre, és hosszabb időn át a külpolitikai stratégia központi kérdése maradt.

A csatlakozás előtti időszak az átmenetileg korlátozott szuverenitás sajátos esete. A jelentkezéssel és annak elfogadásával a tagjelölt elkötelezi magát az Európai Unió normái és értékei mellett, ám cserébe csupán a szerény előcsatlakozási alapokhoz kap hozzáférést. Szuverenitása annyiban is korlátozottá válik, hogy az EU-tagság megcélzásával minden alternatív megoldásról értelemszerűen lemond. Ez az aszimmetrikus viszony a tárgyalások során még hangsúlyosabbá válik. Az uniós jogi-intézményi akvizitum fokozatos átvételével tovább gyűlnek a belépő kötelezettségei, miközben a tagsággal járó előnyökhöz még mindig nincs hozzáférése, csupán a belépés reménye motiválja. Tapasztalati tény, hogy az EU „átalakító ereje” az előcsatlakozási fázisban hat a legerősebben,⁸ itt ugyanis a tagjelölt az általános „normativitás”⁹ külső köréből átlép a „feltételelenség” magasabb fokozatába, ahol már nagy a tét, mivel a feltételek teljesítésén múlik a csatlakozás megvalósulása. A belépés után, a tagság birtokában azonban a helyzet megfordul, a feltételelenség mint indíték megszűnik. A belső érdekérvényesítési folyamatokban a tagállammá előlépett ország akár szembe is mehet az általa vállalt normákkal és formális kötelezettségekkel. Magyarország ezen az úton mindenkinél messzebbre merészkedett.

Kimondhatjuk, hogy a rendszerbeli fordulattól 2004. május 1-jéig a magyar külpolitika fő célja az EU-tagság elérése volt, természetesen a már öt évvel korábban megszerzett NATO-tagsággal együtt. A formális tagság fogalma és remélt minősége helyettesítette mindazt, amit általa el kívántunk érni. A valódi célok nem jelentek meg kifejtve, csupán a NATO-, illetve EU-tagság beleértett tartalmaként. A homályos jövőkép ennek ellenére vonzó maradt, az előny-hátrány mérleg a remények szerint Magyarország javára billent. Az euroatlanti tagság elérésével 2004-re a három prioritás

⁷ Az EU 1994 decemberében, az essen-i csúcson tette közzé a tíz tagjelölt listáját, amelyeket a csatlakozási tárgyalások megkezdésére alkalmasnak ítélt; közülük csupán Magyarország és Lengyelország kérte előzőleg az EU-tagságot.

⁸ Lásd BENGTSSON, Rikard – ELGSTRÖM, Ole: Conflicting role perceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis*, 8. (2012) 1., 93–108. o.

⁹ Lásd DEL SARTO, Raffaella A.: Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'. *Journal of Common Market Studies*, (2016) 54., 215–232. o.

közül az első és legfontosabb teljesült, a többi ezen az alapon már könnyebben megvalósíthatónak látszott. Velünk együtt valamennyi szomszéd állam Európa centruma felé törekedett, és normái alapján a határon túli magyar kisebbségek kilátásai is biztatónak tűntek. Az euro-atlanti szervezeti betagozódással az ország nemzetközi státusza lényegesen megváltozott, ezért új stratégiai célok kitűzése és a módosított külpolitikai doktrína megfogalmazása igencsak időszerű lett. A munkát akkor kellett volna elkezdni, amikor az ország befordult a célegyenesbe, és az eredmény politikai tekintetben már biztosnak látszott. Ez 1998-ban, a NATO- és EU-csatlakozási tárgyalások megnyitásakor következett be, ám ekkor az országnak nem volt ilyen léptékű feladat végrehajtására alkalmas kormánya, illetve törvényhozási többsége.

Az új külpolitikai stratégiának arra kellett volna válaszolnia, hogy EU-tagként miként bánjunk szuverenitásunk kitágult dimenzióival. A hangsúly azonban a belső hatalmi harcokon volt ahelyett, hogy az ország tudatosan élt volna bővülő hosszabb távú esélyeivel. A célvesztés tünetei e tekintetben rögtön a belépéskor megmutatkoztak. Fontos posztok az EU-tagság napjától betöltetlenül maradtak,¹⁰ a miniszterelnököt megpuccsolta a saját koalíciója, és egy nem választott politikust ültettek a helyébe. Az ország a tartós költségvetési hiány miatt fennakadt az EU túlzottdeficit-eljárásán, és hosszú ideig nem tudott kikerülni belőle. A hazai politikai küzdelmekbe és kormányzási nehézségekbe belebukott az EU-csatlakozás utáni időszak első két kormányfője; a harmadik, Bajnai Gordon, aki végre felkészülten és hitelesen rátért az európai útra, már nem kapott elég időt. Eközben uniós jelenlétünk kiteljesedett, megválasztottuk az Európai Parlamentbe az első magyar képviselőket, a minisztériumok vezetői és munkatársai jártak a Tanács különböző üléseire. A hibák és tévutak azonban 2010-re tálcán kínálták a lehetőséget egy populista fordulatot megvalósító kormány számára, amely zsebre vágja az EU-tagság hozadékát, de megkérdőjelezi értékeit, és módszeresen megtagadja a közös normák betartását. Ahelyett, hogy a többi tagállammal egyenrangú társként építené a kapcsolatokat, mesterséges konfliktusokat szít velük és az EU felső vezetőivel, miközben a szövetségesi körön kívül gyanús és veszélyes partnerekkel keveredik kalandokba.

IV. Útkeresés a többpólusú térben

1. A biztonsági rendszer átalakulása

Az állami szuverenitás három fő pillére a biztonság, az anyagi jólét és az identitás. Józán külpolitika e tényezők optimális szintjét igyekszik érvényesíteni, illetve védel-

¹⁰ Az Európa-ügyi miniszterből európai bíró, a brüsszeli állandó képviselőből pedig uniós biztos lett, utódot egyik helyre sem neveztek ki. Azután az Európai Bizottságban Magyarország elvesztett egy fontos tárcát, a regionális politikát, mert belpolitikai játszmák eredményeképpen új EU-biztost jelölt.

mezni. Konfliktusokat kiváltó expanzív szándékok arról ismerhetők fel, hogy a szuverenitás egyes elemeit, vagy mindhármát túlzásba viszik. A katonai és politikai erő nemcsak az ország területének integritását és lakosainak, javainak sérthetetlenségét vigyázza, hanem más államok rovására próbál terjeszkedni. Az agresszív külgazdasági politika mértéktelen előnyöket igyekszik húzni, például az árak, árfolyamok és cserearányok torzítása révén. A nemzeti identitás vonatkozásában Illyés Gyula adott tömör és általános érvényű eligazítást: „nemzeti, aki jogot véd, nacionalista, aki jogot sért”.¹¹ 1990 táján úgy tűnt, hogy a magyar állami szuverenitás helyreállításával egyidejűleg érvényesítésének nemzetközi feltételei is létrejöttek. A NATO-tagsággal erős biztonsági garanciát kaptunk a külső agresszió elleni kölcsönös területvédelem révén. Anyagi jólétünk megteremtéséhez az Európai Unió tágas és magas minőségű mozgásteret ígért. Identitásunk legkényesebb frontján, a szomszédos nemzetekkel és államokkal való viszonyban új esélyek mutatkoztak.

Az Európai Unió nagy bővítése után ismét a NATO kezdett terjeszkedni, és olyan államokat is meghívott, amelyek az EU-hoz még nem csatlakoztak. Így lett az immár 30 fősre növekvő NATO tagja Horvátország és Albánia (2009), Montenegró (2017) és Észak-Macedónia (2020). A szövetség nyilvánvalóan nem a csöppnyi országok katonai erejére vágyott, hanem terjeszkedni akart a Balkánon. Erre jó oka volt, mivel két agresszív középhatalom is szemet vetett a régióra. Oroszország főleg Szerbiában és Montenegróban van jelen, Törökország az ottomán múlt és az iszlám kultúra segítségével Bosznia-Hercegovina, Albánia, Koszovó és Észak-Macedónia albánok lakta nyugati fele számára kínál esélyeket. Keleten viszont a NATO bővítése megállt az orosz érdekszféra világosan jelzett határainál. Ukrajna és Grúzia szívesen csatlakozna, de a szövetség vezető hatalmai nem akarják élezni a viszonyt Moszkvával.

Oroszország és Törökország kölcsönös közeledése a Nyugat külpolitikai stratégiájának kudarca. Az EU centruma tévedett, amikor mindkettőt változatlanul az európai gazdaság és kultúra távoli periferiájának tekintette, és ennek megfelelően próbálta leckéztetni. Egyikkel sem találta a megfelelő hangot, így könnyebben fordultak ők egymás felé. Közös vonásuk, hogy mindketten a saját államuk határain túlnyúló expanzív politikát folytatnak, amire az Orbán-kormány feltűnően szoros és szívélyes viszonnal válaszol. Ez a kapcsolat látszólag a szuverén külpolitika gyümölcse, azonban a kikapcsolódásnak a saját szövetségi rendszerünkön belül több a kára, mint a haszna. Hídépítő szerepnek sem mondható, mert erre a szövetségesek szokták felkérni egyes társaikat, nem pedig az ő megkérdésük nélkül, netán ellenükre történik a közvetítés.

Kína terjeszkedésének is célpontja a kelet-közép-európai régió és benne Magyarország. Az EU-val kötött megállapodásain átlépve Peking maga szervezi a rendszeres találkozókat Európa keleti felének országaival immár 17+1 formában.

¹¹ ILLYÉS Gyula: *Szakvizsgán – nacionalizmusból*. Bécs, 1970. (Útjegyzetek.)

A Budapest–Belgrád vasút megépítése kínai hitelből politikai fricska az EU-nak. Erre a drága vonalra semmi szükség, az EU 2050-ig terjedő közlekedésfejlesztésének térképén sincs rajta, mert a remélt teherfuvarozás a Budapest–Szeged vasút kapacitásának bővítésével jobban megoldható.

A tágabb világ biztonságpolitikai kérdéseire Magyarországnak a NATO kollektív érdekein keresztül kapcsolódik. A szövetség orientációja és dinamizmusa szempontjából meghatározó az USA magatartása, ez a belpolitikában gyökerezik és az egymást váltó elnökök céljainak, sőt egyéni stílusának is erősen kiszolgáltatott. Joe Biden elnöksége alatt az USA láthatóan visszatér az erejéhez méltó vezető szerephez, és nemcsak a NATO-t fogja erősíteni, hanem megszilárdítja az elődje által szétduzt multilaterális rendszert, a normák, egyezmények és tárgyalások megbízható eszköztárát. Az USA állásfoglalása döntő lesz a katonai szövetség stratégiai dilemmáinak megoldásában. A NATO országait megóvjaa a szövetség katonai erejének elrettentő hatása, a veszélyeket inkább a saját területén kívül kell megelőzni. A terrorizmus terjedése miatt a belső biztonság sok országban fontosabb, mint a külső fenyegetések. Rendfenntartó, rendőri jellegű beavatkozásokra nagyobb szükség mutatkozik, mint klasszikus katonai műveletekre. Államok akcióin kívüli növekvő veszélyt jelentenek a diffúz fenyegetések: terrorizmus, kibertámadások. Az emberi agresszió mellett természeti tényezők is jelentkeznek: a klímaváltozás hatásai, vulkánkitörések, a Covid-19 vírus fékezhetetlen terjedése. A NATO-nak kezelnie kellene a békepartnerség és más akciók révén köréje épült holdudvart, és állást foglalni a szövetség további bővítéséről.

A bipolaritás utáni világrend alakításával is foglalkozni kell, mert a korábbi struktúra dűledezik, a tengelyét alkotó ENSZ fölött eljárt az idő. A Biztonsági Tanács öt állandó tagjából álló „világkormány” belső erőviszonyai átrendeződtek. A Szovjetunó utódként Oroszország az USA-hoz mérhető nukleáris hatalom és a fegyverzetkorlátozó megállapodásokat is megörökölte, de gazdasági ereje összezsugorodott, és Kína lépett a második helyre. Az „ötök” képtelenek voltak befogadni a világháború veszteseit, ezért született és vált fontos fórummá a G7, ahol Németország, Olaszország és Japán is egyenrangú résztvevő, ám ebből a körből Kína és Oroszország kimaradt.¹² Tovább feszítik az intézményi kereteket a feltörekvő fejlődő országok, amelyek a G20 informális fórumán kaptak beleszólást a világ gazdaság ügyeibe. Itt az öt állandó BT-tag és a G7 is jelen van, továbbá tíz fontos állam.¹³ Magyarország kiterjesztett szuverenitásának fontos eleme, hogy áttételesen kapcsolódik a G7-hez, mivel az EU vezetőit meghívják az ülésekre, a G20-nak pedig tagja azáltal, hogy ennek a grémiumnak a 19 állam mellett az EU rendes résztvevője.

¹² Oroszországot 1998-ban befogadták a G7-be, amely átmenetileg G8-ként működött, de miután 2014-ben elfoglalta a Krím-félszigetet, kizárták.

¹³ Törökország, Szaúd-Arábia, India, Indonézia, Dél Korea, Ausztrália, Argentína, Brazília, Mexikó, Dél-afrikai Köztársaság.

2. Kiterjesztett szuverenitás és konfliktusok

Az integráció és a szuverenitás viszonyáról egymásnak ellentmondó nézetek ismertek. Ma már sokan úgy vélik, hogy az állami hatáskör nem száll át a magasabb kormányzati szintre, adott esetben az EU-ra, csupán közösen és ez által eredményesebben gyakoroljuk azt integrációs társainkkal együtt. A megfelelő nemzeti intézmények is fennmaradnak, például a közös mezőgazdasági politika mellett továbbra is léteznek tagállami agrárminisztériumok. A tisztán tagállami és a kizárólagos közösségi hatáskörök közötti térben folyamatos politikai mérkőzések zajlanak, és változatos kompromisszumok születnek, amelyekben hol az egyik, hol a másik oldal szerez nagyobb befolyást. Így jöttek létre az újabb hatásköri kategóriák a megosztott vagy vegyes hatáskörtől a támogató hatáskörön át a tagállamok tevékenységének koordinálásáig.¹⁴

Az integráció fejlődése tendenciaszerűen követi a globális folyamatokat. Mind több kormányzati beavatkozást igénylő történés terjed túl a különböző méretű államok területein és hatáskörén: a nemzetközi migráció, az éghajlatváltozás, a víz- és levegőszennyezés, járványok stb. A kormányzati problémákat azon a szinten lehet és kell kezelni, amelyen jelentkeznek, ezért szükségszerű több állam, olykor földrészek, sőt az egész bolygó összefogása a közös gondok megoldása céljából. Az államok mint cselekvő résztvevők, a magasabb kormányzati szinten is a saját legitimitásukból származó szuverenitásukat gyakorolják, de a tágabb cselekvési mező segítségével tényleges szuverenitásuk kiterjed, és jobban érvényesül. Az EU-tagság olyan információkhoz juttatja a tagállamait, olyan problémákkal szembesíti őket, és olyan eszközöket ad a kezükbe, amelyek a saját területük és lakosságuk szabta korlátokon messze túlmutatnak.

Az EU-csatlakozásunk utáni években az uniót egymás után érték súlyos és váratlan sokkok. Megrendültek egyes integrációs csúcsteljesítmények, amelyek távolabbról nézve vonzónak tűntek, de a nagyobb teherpróbák nyomása alatt kiderült, hogy ideálisan könnyű körülményekre készültek. Magyarország belecsöppent az alkotmányos szerződés végjátékába, a tervezetet megfogalmazó Európai Konventben a tagjelöltek is részt vehettek.¹⁵ Azután 2005-ben mindenki meglepetésére két régi tagállam, Franciaország és Hollandia népszavazáson utasította el az uniós alkotmányt. Döntésükben gyaníthatóan szerepet játszottak az előző évi nagy bővítéssel kapcsolatos tapasztalataik, vagy inkább félelmeik. A megnyírbált Lisszaboni Szerződés végül 2009. december 1-jén léphetett életbe. Közben 2008-ban rászakadt a világra a szuverén adósságválság, ez alapjaiban rázta meg a sebtében összerakott euró-övezetet, amely néhány év múlva intézményi támasztékokkal és monetáris eszközökkel megerősítve került ki a krízisből.

¹⁴ Lásd az EU Működéséről szóló Szerződés 4–6. cikkei.

¹⁵ 2002–2003-ban a Konvent magyar küldöttei javasolták és vitték keresztül például a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmének mint uniós normának a felvételét az EU Szerződés 2. cikkének felsorolásába.

Magyarország 2011 első félévében jutott először főszerephez az Európai Unióban, midőn első ízben töltötte be a Tanács elnökségét. Furcsa kettősség alakult ki: a szakértők jól teljesítettek (például befejezték Horvátország csatlakozási tárgyalásait), a miniszterelnök viszont teli torokból szidta az EU-t, március 15-i beszédében Brüsszelt Moszkvához és a bécsi udvarhoz hasonlította. Az olcsó demagógiánál fontosabb politikai jelzés, hogy lemondott az EU Keleti Partnerség kormányfői szintű csúcserkeztetének megrendezéséről, és azt átengedte az utánunk következő lengyel elnökségnek. Keveseknek tűnt fel, hogy ezzel a manőverrel Orbán Viktor Vlagyimir Putyinnak igyekezett a kedvében járni, mert nem vált olyan esemény szállásadójává, amely irritálta az oroszokat. A Keleti Partnerség következő csúcstalálkozóján, 2013-ban, Vilniusban Moszkvának sikerült meghiúsítania az EU–ukrán társulási szerződés aláírását, ám Ukrajna nagy többsége kiállt a nyugati kapcsolatért, tüntetések kezdődtek a kijevi Majdan téren. 2014 márciusában Oroszország elfoglalta a Krím-félszigetet, ezzel nemcsak Ukrajna szuverenitása sérült, hanem újabb válsággóc képződött a posztsovjét térségben. Az ún. minszki folyamatban Németország és Franciaország vállalt főszerepet, az EU itt sem vált cselekvő nemzetközi aktorrá.

2015-ben a magyar kormány új témát talált, amelyet messze az ország érintettségén túl próbált politikailag hasznosítani. A balkáni útvonalon áramló, Európán kívüli migráció nyomása alatt a schengeni rendszer és a menekültek fogadásáról szóló dublini jegyzőkönyv működésképtelennek bizonyult. Az egyes államok maguk próbáltak eljárni az idegenek személyazonossági, egészségügyi, biztonsági és egyéb szűrése, menekültkérelmeik elbírálása ügyében ahelyett, hogy mindezt közösen tették volna. Magyarország élen járt a migráció elutasításában és az együttműködés megtagadásában. A látszattal ellentétben az önálló intézkedések nem növelték, hanem csökkentették a tagállami szuverenitást, mert egyenként kevésbé tudták ellenőrizni és befolyásolni a migrációs folyamatot. 2015-ös tetőzése után a menekültügy még évekig foglalkoztatta és megosztotta az Európai Uniót, és erősen próbára tette az európai országok egymás iránti szolidaritását egy olyan összetett helyzetben, ahol az érintettség igen egyenlőtlenül terült szét a tagállamok között.

A migrációs probléma nagyban hozzájárult a szélsőjobb politikai pártok megerősödéséhez Európa-szerte; ezek egyes országokban az ellenzéki padosorokban hangoskodtak, néhány tagállamban pedig kormányra jutottak.¹⁶ Az Európai Parlamentben azonban nem történt áttörés a 2019. évi választás során, sőt az előző ciklushoz képest három helyett csupán két pártcsaládjuk alakult meg, a mérsékeltbb Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) és a radikálisabb Identitás és Demokrácia (ID).¹⁷ A dön-

¹⁶ Erősödött a szélsőjobb ellenzékből Franciaországban, Németországban, Hollandiában, az északi államokban, kormányra jutott Magyarországon, Lengyelországban, Bulgáriában, rövid ideig Ausztriában, Olaszországban. A politikai pártok minősítése szempontjából nem az öndefiníciót tekintjük irányadónak, és nem is az EP-beli pártcsaládot, hanem a tényleges politikai célokat, eszközöket, a retorikát és a kapcsolati kört.

¹⁷ A Szabadság és Közvetlen Demokrácia Európája (EFDD) nem tudta teljesíteni a hét tagállamból származó 25 képviselő összegyűjtésének követelményét.

tő kérdés, hogy miként változik a politikai színek és törekvések aránya a tagállami kormányok együttes mozaikképén az Európai Tanácsban, illetve a szakminiszteri tanácsi formációkban, ahol a közös döntések születnek. A szélsőjobb szája íze szerint politizál a kormányzó lengyel Jog és Igazságosság Pártja (PiS), amely a konzervatív ECR csoportéhoz tartozik. Vele egyívású szövetségese, a Fidesz–KDNP viszont az Európai Néppártban bújt meg, holott politikai céljai, retorikája és kapcsolatai mindinkább a szélsőjobbhoz sorolták. Újabb botrányok és konfliktusok után a Néppárt 2019 tavaszán felfüggesztette a Fidesz tagságát.

Akcióba lendült a lengyel–magyar páros 2020 második felében: a hosszú távú költségvetés tárgyalásakor meg akarták akadályozni, hogy jogállami feltételeket támasszanak az uniós pénzek elköltésével kapcsolatban. A konfliktust maximálisan kiélezték, a költségvetés és a hozzá kapcsolt helyreállítási alap vétójával fenyegettek. Szembementek az összes többi tagállam érdekeivel, köztük visegrádi társaikkal, mivel a cseh és a szlovák kormány is elpártolt tőlük. Ellenkezésüket azonban a Tanács német elnöksége ügyesen leszerelte anélkül, hogy a jogállami feltételekről vitát nyitott volna. A lengyelek lemondtak a vétóról, így a magyar kormánynak nem maradt mozgástere. A Néppárt EP-frakciója arra készült, hogy felfüggeszti vagy kizárja a Fideszt, de Orbán elébe vágott, és 2021 márciusában gyorsan kiléptette 12 képviselőjét. Ezután hivatalosan is közölte, hogy végleg elhagyja a Néppártot, az EP legnagyobb és legbefolyásosabb pártcsaládját, így az EU szuverenitási hozadékát ismét maga szűkítette.

3. Magyarország szuverenitásának korlátai

A magyarság tudatában az önrendelkezés iránti vágy erős, de hiányzik a szuverenitással kapcsolatos történelmi tapasztalat, csupán a hiányára utaló magatartásformák vertek gyökeret: az idegen hatalmaknak való behódolás vagy a lázadás. Expanzív birodalmak szorításából irigykedve tekintünk olyan népekre – dánokra, hollandokra és másokra – ahol a nemzeti szuverenitás megélése az egyéni viselkedés autonóm formáiban is reprodukálódik. A szuverén magatartás letisztult identitásra támaszkodik. Ez a követelmény nemzetek vonatkozásában elsősorban a történelmi múlt lezárásából, a változó nemzeti terület (állam) határainak elfogadásából, a nyelv, kultúra és állampolgárság gyakorlásának elemeiből és a szomszéd nemzetekhez való viszony minőségéből épül fel. Magyarország esetében hosszú hiánylista állítható össze, amelyen a nemzeti múlttal kapcsolatos kollektív emlékezet sérülései állnak az első helyen, az etnikai-nyelvi eredet elméleteitől a honfoglalás és Trianon legendáin át a rendszerváltásig.

1990-ben ismét ránk mosolygott a szuverenitás, de az önálló és felelős cselekvést mintegy másfél évtizedre korlátozta a nyugati világba való visszatérés lehetősége és történelmi kényszere. Arra még nem sikerült észszerű magyarázatot találni, hogy a beérkezés küszöbén miért éppen a két úttörő és példakép, a magyarok és a lengyelek

tántorodtak meg, és fordultak vissza a keleti önkényuralmi modell felé. Magyarországon egy szűk és jól képzett érdekcsoport fölismerete az átalakuló rendszer politikai réseit, és elfoglalta magát az államot. Ez a manőver a következményeivel együtt előbb-utóbb a kriminalisztika szakterületén fog kikötni, és annak tapasztalatait gazdagítani. A lengyel eset más, a közös tanulságok inkább a körül keresendők, hogy a két szabadságharcos nemzet az európai körbe visszatérve miért fogyasztja kritikátlanul a nemzeti és vallási mitológiába csomagolt, ókonzervatív demagógiát? Vajon a szovjet típusú, erőltetett modernizáció ütött mély sebeket, amelyek csak regresszív módszerekkel enyhíthetők? Vagy a szovjet összeomlás és a hirtelen jött nyugatra fordulás okozott vákuum-érzést? Túlterhelte őket a privatizáció–liberalizáció–integráció folyamatainak felgyorsított és egyidejű végrehajtása? Nem szokták a kemény versenyen alapuló parlamenti demokrácia és piacgazdaság nyílt ütközeteit, jobban tájékozódnak a személyes kapcsolatok protekcionista homályában? A sokszorosan megvert és felosztott nemzeteknél könnyű talajra talál a sérelmi, kisebbségi érvelés. Ilyen alapon a körmönfont populista hatalmi technika átértékeli az EU-tagságot, fordított mérleget sugall, előnyök helyett veszteségeket mutat ki. Innen csak egy lépés az ellentétel, vagyis a közös szabályokhoz való igazodás felmondása, egészen a vétóval való fenyegetésig.

A szomszéd államokban élő magyar kisebbségeket a hazai belpolitikához láncolta a Fidesz rövidtávú szavazatmaximálási szándéka. A nemzet „közjogi egyesítése” az állampolgárság, majd a szavazati jog megadásával itthoni választópolgárt csinált a határon túli magyarokból egyenként ahelyett, hogy a helyi önkormányzati, kulturális, vallási stb. közösségeiket erősítette volna. Az egyházak bőkezű anyaországi támogatása, sportlétesítmények, vagy egy-két magyar egyetem finanszírozása közösségépítő, ám gyakran megosztó hatással is jár. Ezek akkor szolgálnak magyar nemzeti érdekeket, ha létük és tevékenységük a többségi nemzetek helyeslésével is találkozódik; de ha támogatásuk türelmes megnyerése helyett a magyar kisebbségek ellen hangoljuk őket, azzal mind a magyar állam, mind a nemzet mozgástere szűkül, ezáltal szuverenitása csökken.

A magyar szuverenitás kiterjesztéséhez már nem állnak rendelkezésre az 1990-es évek ideális feltételei, de a körülmények még mindig inkább támogatók, mintsem korlátozók. Az előrehaladáshoz azonban letisztult önmeghatározás szükséges, amely nem múltbéli álmokat kerget, hanem a jelen talaján áll, és Brüsszeltől Brassóig, Kijevtől Washingtonig emelt fővel képviselhető. Az identitáshoz a jövőbe mutató fejlődési célmodell is tartozik, ami nem lehet más, mint a demokrácia és az egészséges verseny pályán fejlődő gazdaság szabályozott nyugati mintája. A külpolitikában is kiszámíthatóan kell mozogni és egyértelmű szövetségi rendszert ápolni. Kétfajta partnernek, különféle követelményrendszereknek nem lehet egyszerre megfelelni, hiszen Gerébet a vörösingesek sem fogadták be, a Pál utcaiak pedig kivetették maguk közül. Tudatosan épített, hosszabb távú nemzeti stratégiával érhető el, hogy a szuverenitás ne csak történelmi pillanatokra legyen a birtokunkban.

A Közel-Kelet Trump előtt, alatt és után: „A New Beginning”?

I. Bevezetés

A világon kevés olyan politikai esemény van, amelyet a nemzetközi közvélemény olyan mértékben követ, mint az amerikai elnökválasztás. Az egyik vagy a másik amerikai elnökjelölt személyiségét az adott régió vagy állam szemszögéből értékelik, azt latolgatva, hogy vajon milyenek lesznek majd a beiktatást követően a kétoldalú kapcsolatok. A nemzetközi közvélemény azonban kevésbé veszi figyelembe azt a tényt, hogy a kampánytémák többsége nem a Közel-Keletről, nem Európáról és nem Latin-Amerikáról, hanem az Egyesült Államokról szól, illetve annak a világban elfoglalt helyéről. Az általános politikai narratívákkal szemben a közel-keleti és észak-afrikai térség (továbbiakban MENA, *Middle East and North Africa*) minden szempontból speciális régiónak tekinthető, amennyiben az elmúlt időszak amerikai befolyásszerzése (*penetration*) következtében kiemelt figyelemmel kísérik az elemzők a fenti eseményeket.

A szakirodalomban jelentős vita folyik az Egyesült Államok hegemoniájára épülő liberális nemzetközi rendszer válságáról,¹ és Kína felemelkedéséről. A nemzetközi rendszer transzformációjának folyamatát a koronavírus-pandémia még inkább felerősítette. Az elmúlt évtizedben éppen ezzel összefüggésben az Egyesült Államok főként a kelet-ázsiai térségre fordította a figyelmét, a 21. században egy újfajta ázsianizmus van kibontakozóban. Ha a számokat nézzük, kétségtelen tény az ázsiai kontinens fölénye: az emberiség nagyobb hányada, mintegy ötmilliárd fő Ázsiában él, a világ megvárosainak kétharmada, és a tíz legnagyobb hadseregből nyolc Ázsiában található.²

A jelen tanulmány tárgyát képező Közel-Kelet jelentősége sem csekély a világpolitikában és világgazdaságban, ha figyelembe vesszük, hogy a térségben található a világ olajtartalékainak 56 százaléka, földgáztartalékainak pedig 36 százaléka.³ A Közel-Kelet a világ olajtermelésének egyharmadát, illetve gáztermelésének egyhatodát adja.

* CSICSMANN László habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, akadémiai ügyekért felelős rektorhelyettes, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék.

¹ IKENBERRY, G. John: The end of liberal international order? *International Affairs*, 94. (2018) 1., 7–23. o.

² KHANNA, Parag: *The Future is Asian? Global Order in the Twenty-First Century*. London, 2019.

³ NEMATOLLAHI, Omid et al.: Energy Demands and Renewable Energy Resources in the Middle East. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, (2016) 54., 1172–1181. o.

Az Egyesült Államok azonban az elmúlt évtizedben a visszahúzódás (*disengagement*) politikáját választotta a MENA térséggel kapcsolatban. Az ún. poszt-amerikai Közel-Kelet (*post-American Middle East*) azt jelöli, hogy a régió külső feltételrendszere átalakult, ugyanis az Egyesült Államok mellett Oroszország, Kína és az Európai Unió is befolyásolja a politikai és a gazdasági folyamatokat. Mindez nem azt jelenti, hogy Washington hátat fordított volna a közel-keleti térségnek, és ne foglalkozott volna olyan kérdésekkel, mint az Iszlám Állam katonai legyőzése vagy a szíriai vegyifegyverek használatának megakadályozása, esetleges megtorlása. A washingtoni diplomácia visszahúzódását a gazdasági folyamatok felerősítették: a 2008-as gazdasági válság óta jelentős mértékben csökkent a közel-keleti térség szerepe az Egyesült Államok nyersolajimportjában. 2019-ben az Egyesült Államok nyersolajimportjának hét százaléka származott Szaúd-Arábiából és öt százaléka Irakból, a 2020-as esztendőben pedig a koronavírus-pandémia következtében kialakult gazdasági visszaesés következtében a Perzsa-öböl térségétől való függőség tovább csökkent.⁴ A fenti folyamatokban szerepet játszik a palagáz termelésének utóbbi évtizedben való felfutása az Egyesült Államokban. Ezzel szemben azonban például a Kínai Népköztársaság jelentős mértékű energiafüggőségben van a Közel-Kelettel, hiszen az olajimport több mint 50 százaléka a Perzsa-öböl térségéből érkezik.

Ha a hidegháború utáni amerikai Közel-Kelet politika alapelveit szeretnénk felvázolni, akkor utalni kell Edward P. Djerejian, a *State Department* közel-keleti és dél-ázsiai ügyekért felelős megbízottjának 1992-es beszédére (*Meridian House Address*), amelynek keretében a következő három pontban foglalta össze a prioritásokat:

- az arab–izraeli békefolyamat támogatása, Izrael biztonságának a szavatolása;
- a Perzsa-öböl gáz- és olajkészleteihez való szabad hozzáférés biztosítása;
- a terrorizmus visszaszorítása, illetve ezzel kapcsolatban a demokrácia és az emberi jogok jelentősebb mértékű terjesztése.⁵

Ahogy a neves Közel-Kelet szakértő, Fawaz Gerges fogalmaz, a Djerejian-beszéd megalapozta az egyes amerikai adminisztrációk Közel-Kelet politikájának intellektuális hátterét, ugyanis habár hangsúlyeltolódásokkal, ugyanakkor ezen szempontok nyomon követhetők napjainkig a külpolitikában.⁶ Jelen tanulmány két kérdést helyez a középpontba: 1. Valamennyi amerikai elnök azzal folytat kampányt és nyeri meg a választást, hogy jelentős bírálatot fogalmaz meg elődje Közel-Kelet politikájával kapcsolatban. Vajon a retorikához képest a gyakorlatban milyen mértékű változás vagy kontinuitás mutatkozik Washington Közel-Kelettel kapcsolatos álláspontjában?

⁴ Oil and Petroleum Products Explained. EIA, U.S. Energy Information Administration. <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/imports-and-exports.php> (letöltve: 2021.03.31.).

⁵ Lásd DJEREJIAN, E. P.: The US and the Middle East in a Changing World. *Hein Online*, 1992.06.02., <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/dsptch5&div=246&id=&page=> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ GERGES, Fawaz A.: *America and Political Islam. Clash of Cultures or Clash of Interests?* Cambridge, 1999. 78–82. o.

2. Donald Trump elnökségének négy éve alatt beszélhetünk-e koherens Közel-Kelet politikáról, avagy *ad hoc* döntések sorozata alakította a *State Department* diplomáciáját 2016 és 2020 között? A tanulmány a fenti két kérdéshez a Djerejian-beszéd keretében lefektetett stratégiai szempontokat veszi figyelembe.

II. Az Obama-adminisztráció viharos évei: az arab tavasztól a nukleáris megállapodásig

Az elmúlt évtizedek amerikai elnökei közül talán Barack Obama hirdette a legjelentősebb változást Washington Közel-Kelet politikájában, amelynek alapjait *A New Beginning* címmel 2009 júniusában, a Kairói Egyetemen elmondott beszédében ismertette.⁷ Az Obama-adminisztráció úgy vélte, hogy az ifjabb Bush-féle katonai beavatkozás politikája Irakban és Afganisztánban két olyan háborút, majd újjáépítést helyezett az amerikai döntéshozók vállára, amelynek eredményei végső soron nem szolgálták az Egyesült Államok érdekeit. Irakban a 2011-es amerikai kivonulást követően tovább növekedett Irán befolyása, valamint az ország polgárháborús helyzetbe sodródott a Máliki-kormányzat alatt, míg Afganisztánban a tálibok ellenőrzésük alá helyezték az ország területének megközelítőleg 30–50 százalékát.

Az Obama-féle külpolitika mindenekelőtt szakítani kívánt a Bush-érát átható alapgondolattal, amely a térségnek akár katonai intervenciókkal történő demokratikus átalakítását helyezte kilátásba. Az Obama-korszak elsődleges feladatának a gazdaság állapotának a helyreállítását tekintette, amely a katonai beavatkozástól való távolmaradást jelentette. Miközben Obama gyors kivonulást hirdetett Irak és Afganisztán vonatkozásában, kénytelen volt a realitásokat elfogadva inkább a kontinuitás irányát elfogadni. Míg Irakból 2011-ben megtörténik a kivonulás, addig Afganisztánban a 2014. decemberi zászlóleengedés a katonai missziónak csak a részleges lezárását jelentette, hiszen annak második szakasza 2015 januárjában vette kezdetét. Obama Közel-Kelet politikáját egy „centrista-realista” irányú megközelítésnek nevezhetjük, amely egyben azt is jelenti, hogy a washingtoni bürokrácia jelentős mértékben átformálta az elnöki kampányban elhangzott ígéreteket.⁸

Obama elnökségének első legjelentősebb és mondhatni váratlan kihívása a 2010–2011 fordulóján kibontakozó felkeléshullám, közkeletű nevén az arab tavasz volt. A 2010 decemberében Tunéziában kirobbanó események számos szempontból is nehéz helyzetbe hozták az amerikai adminisztrációt. Washington Közel-Kelet politikája

⁷ OBAMA, Barack: *A New Beginning*. Cairo, 4 June 2009., <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning> (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ GERGES, Fawaz A.: The Obama Approach to the Middle East: the end of America's moment? *International Affairs*, 89. (2013) 2., 299–323. o.

a belpolitikai folyamatokat figyelembe véve nagyrészt *status quo* párti volt. Az ifjabb Bush-adminisztráció ugyan a terrorizmus-ellenes háború meghirdetésével nyíltan hitet tett a térség demokratikus átalakítása mellett, amellyel elsőként a saját szövetségeseinek számontartott Egyiptomnak és Szaúd-Arábiának üzent. A washingtoni diplomácia azonban hamar szemben találta magát azzal, amelyet a szakirodalom a demokrácia-paradoxonnak tart: a választások esetlegesen nem demokratikus és az amerikai érdekekkel szembeforduló politikai erőket juttatnak a hatalomba. A 2006-os palesztin választás eredményeként megalakult az Iszmáil Haníja vezette Hamász-kormány, amelynek elszigetelésére törekedett nemcsak Izrael, hanem az Európai Unió és az Egyesült Államok is. Ennek hatására Bush elnök demokráciát szorgalmazó politikája háttérbe szorult, és a második ciklusa során inkább visszatért az előző adminisztráció *status quo* politikájához.

Az arab tavasz eseményei egyben az amerikai hírszerzés csődjét is jelentették, olyannyira, hogy egyes szakértők Carter elnöknek az 1977-es beszédéhez hasonlították a helyzetet, amikor méltatta Mohammad Reza Pahlavi sádot, mint az Egyesült Államok legstabilabb szövetségeseit abban a térségben, ahol a szovjet expanziós politika újabb konfliktusokat generált. 1979-ben pedig a sah rendszerét a Khomeini-féle iszlám forradalom elsöpörte.⁹ Vajon kiálljon Washington Ben Ali vagy Mubárák mellett, vagy a változás erői – a fiatal tüntetők – mellé álljon? Obama politikáját nagymértékben meghatározta a kivárás (*wait and see approach*), miközben a háttérben aktív diplomáciai egyeztetéseket folytatott. Az Obama-adminisztráció viszonylag hamar megvonta a diplomáciai támogatást Ben Alitól, ugyanakkor egyensúlyozni próbált 2011 januárjában Mubárák esetleges újráválasztásával kapcsolatban. A Kairóba utazó amerikai diplomata megpróbálta rávenni az egyiptomi elnököt, hogy immáron ne induljon jelöltként a 2011-ben esedékes elnökválasztáson. Mubárák februári távozását követően azonban az amerikai diplomácia számára jelentős dilemmát okozott a Muszlim Testvériség politikai térnyerése, amelyet a korábbi adminisztrációk kifejezetten elleneztek. A 2012-ben elnökké választott Mohamed Morszi és Washington között normális politikai kapcsolatok alakultak ki, amelyben meglátásunk szerint a háttérben aktív diplomáciát folytató egyiptomi fegyveres erők elősegítettek. Az amerikai–egyiptomi viszony az 1978-ban aláírt Camp David-i keretmegállapodáson, és az azt követően 1979-ben aláírt egyiptomi–izraeli békeszerződésen nyugodott. Az Obama-adminisztráció attól tette függővé a Muszlim Testvériséggel való kapcsolatát, hogy az milyen politikát folytat Izrael Állammal. Az egyiptomi–izraeli kapcsolatok azonban változatlanok maradtak Morszi elnöksége alatt. Mint ismeretes, Morszival szemben 2013-ban egy ún. puha puccsot hajtottak végre az egyiptomi fegyveres erők, amely azonban ismételten nehéz helyzetbe hozta Washingtont. Az Obama-adminisztráció elítélte a Muszlim Testvériséggel

⁹ PINTO, Maria do Céu de Pinho Ferreira: Mapping the Obama administration's response to the Arab Spring. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55. (2012) 2., http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_text&pid=S0034-73292012000200007 (letöltve: 2021.03.31.).

szembeni fellépést, és az ellene indított hadjáratot, és egy időre befagyasztotta az Egyiptomnak nyújtott katonai segélyeit, valamint bizonyos típusú fegyvereladásait.

Az Obama adminisztrációnak az egyik külpolitikai alapvetése a „leading from behind” stratégia volt, amely szerint Washington külső támogatásával szövetséges államokra kell bízni az Egyesült Államokon kívüli katonai beavatkozást, ahol nem döntő mértékű az amerikai érdek. A „leading from behind” politikának a legjobb példája a 2011. márciusi líbiai katonai beavatkozás, amelyben a NATO európai tagjai – mindenekelött Franciaország és Nagy-Britannia – játszottak szerepet.¹⁰ Az Obama-adminisztráció a szíriai polgárháború kirobbanásakor is a be nem avatkozás politikáját vallotta, ugyanakkor a 2013-as ghútai vegyifegyver-támadással az Aszad-rezsim átlépte az Egyesült Államok által kijelölt „vörös vonalat”, így az kilátásba helyezett egy fegyveres akciót. Végso soron orosz segítséggel sikerült elkerülni az amerikai katonai intervenciót.

Az Obama-adminisztráció számára jelentős kihívást okoztak az arab tavasznak azon nem kívánatos következményei, amelyek az ún. államvákuum formájában öltöttek testet. Négy államban ugyanis nemcsak a politikai rezsimok gyengültek meg, hanem az állami struktúrák is a szétesés, fragmentálódás jeleit mutatták. Ezek az államok a következők: Irak, Jemen, Szíria és Líbia. Az érintett államokban különös tekintettel mutatkozott meg az a közel-keleti törésvonal, amely az iráni–szaúdi rivalizálásban öltött testet. Ezen folyamatoknak számos következménye jelenik meg az amerikai Közel-Kelet politika szemszögéből.

Az államvákuum következtében Irakban és Szíriában 2014 és 2019 között az Iszlám Állam globális dzsihádistá szervezet felemelkedésének lehetünk szemtanúi. Az Egyesült Államok a terrorizmus visszaszorítása jegyében katonai koalíciót szervezett elsőként Irakban, a Máliki-kormány kérésére 2014 augusztusában, majd Szíriában szeptemberben kezdte meg a légitámadásokat. Mindez egyben azt is jelenti, hogy Washington nem volt képes hátat fordítani a térségnek, ugyanis az Iszlám Állam térnyerése nem pusztán egy lokális jelenség volt, hanem a globális biztonságot fenyegette. Érdekes módon, miközben a nagyhatalmi érdekek alapvetően versengők a Közel-Keleten, ugyanakkor az Iszlám Állam elleni fellépés mind az Egyesült Államok, mind Oroszország és Kína számára egyaránt prioritássá vált, amely egyben egy korlátozott kooperáció lehetőségét is jelentette, különösen Szíria vonatkozásában.¹¹

Az amerikai diplomácia a kurdoknak nyújtott katonai segélyeken és az Iszlám Állam elleni légitámadásokon túl a politikai nyomásgyakorlás és a szankciók eszközeit is alkalmazta Szíria vonatkozásában. Washingtonnak kulcsfontosságú szerepe volt a genfi

¹⁰ KUPERMAN, Alan J.: Obama's Libya Debacle. How a Well-Meaning Intervention ended in Failure? *Foreign Affairs*, March–April 2015., <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2019-02-18/obamas-libya-debacle> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ ITANI, Faysal – ROSENBLATT, Nate: *US Policy in Syria: A Seven Year Reckoning*. Atlantic Council, Rafik Hariri Center for Middle East Studies. Issue Brief, September 2018.

folyamat elindításában, valamint az első genfi nyilatkozat közzétételében 2012-ben. 2013-ban, ahogy korábban említettük, a vegyi fegyverek bevetésével az Aszad-rezsim átlépte azt a vörös vonalat, amelyet az Egyesült Államok húzott. Ennek ellenére a közvetlen katonai eskalációt sikerült azért elkerülni. Az Egyesült Államok az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2015-ben elfogadott 2254-es határozatát tekinti irányadónak a szíriai politikai rendezés vonatkozásában. Mindez azt jelenti, hogy a tűzszünet mellett a korábbi genfi nyilatkozatoknak megfelelő politikai átmenetet követelt Washington, amelynek eredményeként Aszad elnök távozhat a hatalomból. Washington és Moszkva eltérően értelmezi a biztonsági tanácsi határozatot, az utóbbi az Aszad-rezsimet a legitim hatalom részének tekinti.

Az Obama-éra alatt az izraeli–palesztin békefolyamat vonatkozásában jelentős előrelépéseket nem láthatunk, de elődjéhez képest kritikusabb volt az izraeli telepesspolitikával kapcsolatban. A korábbiakban említett kairói beszédében Obama elnök világossá tette, hogy Washington elkötelezett a kétállamos megoldás mellett, és ezt a folyamatot az izraeli telepek létesítése akadályozza. 2010-ben izraeli–palesztin béketárgyalások kezdődtek amerikai közvetítéssel, amelynek előfeltétele volt, hogy a Netanyahu-kormányzat átmenetileg befagyassza az izraeli telepek létesítését. Az Obama-adminisztrációnak a békefolyamat előmozdítására tett törekvései nem voltak túlzottan sikeresek. Mahmúd Abbász elnök 2011 folyamán több alkalommal fenyegetőzött, hogyha tovább folytatja Izrael Állam a településpolitikát, akkor a palesztinok egyoldalúan kikiáltják a palesztin államot. 2011 szeptemberében – két évig tartó sikertelen tárgyalásokat követően – Mahmúd Abbász benyújtotta az ENSZ-hez a palesztin állam tagfelvételi kérelmét, amellyel a Fatah vezetése az alapvetően helyi konfliktusnak a nemzetközi szintre való emelését célozta meg. A palesztin állam esetleges kollektív elismerése megnyitotta volna az utat a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás előtt, és nem utolsósorban lehetővé tette volna, hogy a palesztin vezetés számonkérje nemzetközi fórumokon az izraeli vezetést az alkalmazott erőszakért, illetve a megszállásért. A palesztin beadvány alapvetően érzékenyen érintette az amerikai külpolitikát, és hirtelen fordulatot hozott Obama Izrael-politikájában. A palesztin államiság egyoldalú kikiáltása, elismertetése veszélybe sodorhatta volna Izrael Államot, így Obama amerikai vétót helyezett kilátásba. Nem utolsósorban meg kell említeni, hogy az amerikai Kongresszus – miközben Obama kritizálta a Netanyahu-kormányzatot – a pártokhoz való tartozástól függetlenül kiállt Izrael Állam biztonságának szavatolása mellett. Washington jelezte, hogy a közvetlen tárgyalásokat nem helyettesítheti a palesztin egyoldalú lépés, és követelte a tárgyalóasztalhoz való azonnali visszatérést. A nemzetközi közösség ebben a kérdésben megosztott volt, így például az Európai Unió tagállamai is eltérően látták a helyzetet. A palesztin beadvány végső soron nem jutott el a döntésig, ugyanakkor 2012 szeptemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadta azt a határozatot, amely a „megfigyelő entitásból” megfigyelő állammá változtatta Palesztina státusát, amelyet egyes

vélemények a palesztin állam *de facto* nemzetközi elismeréseként tartanak számon. Az Egyesült Államok nem támogatta az ENSZ közgyűlési határozat elfogadását.¹²

Az Obama-éra talán legjelentősebb külpolitikai érdemei Irán kapcsán bontakoztak ki. 2009 márciusában – az iráni újév, a *nóruz* alkalmából – Obama üzenetet küldött Teheránba, amellyel az amerikai–iráni közvetlen tárgyalások iránti elkötelezettségéről adott számot. Obama elnökségének kezdetén került sor Iránban arra az elnökválasztásra, amely erőszakos tüntetésekbe torkollott, és a szakirodalom „zöld forradalomként” nevezett el. A tüntetések elején Obama nem mutatott diplomáciai aktivitást, elsősorban attól tartva, hogyha a Muszávi vezette reformer erők elveszítik a választást, akkor egy esetlegesen kemény washingtoni retorika eltántoríthatja az Ahmedinezsád-féle keményvonalas iráni vezetést a tárgyalásoktól. Ahogy Teherán utcáin 2009 nyarán az erőszakos események fokozódtak, úgy az amerikai retorika is változott, egyre kritikusabb hangokat ütött meg a rezsimmel szemben. Ennek következtében az Iránnal való tárgyalásokra 2012-ig, illetve valójában a 2013-as elnökválasztás eredményéig kellett várni. Haszán Róhání elnökké választása és a pragmatikusabb iráni külpolitika segítette elő a P5+1 tárgyalásait az iráni nukleáris megállapodással kapcsolatban.¹³

Politikai körökben vita van arról, hogy Brüsszel vagy Washington érdeme-e az iráni nukleáris megállapodás, mindenesetre mindkét felet az a mögöttes gondolat vezérelte a tárgyalásokon, hogy Irán regionális integrálása nélkül nem kezelhetők az olyan helyi konfliktusok, mint a szíriai válság vagy Irak kérdése. Irán szerepét különös tekintettel felértékeli az Iszlám Állam elleni harc, amelyben a perzsa állam 2014-ben még az egyedüli külső állami szereplőként jelent meg a szárazföldön. 2013 novemberében átmeneti megállapodást írt alá a P5+1 Iránnal, majd 2015. július 14-én létrejött az ún. átfogó megállapodás, a JCPOA (*Joint Comprehensive Peace of Action*). A nukleáris megállapodás tartalmát ehelyütt nem ismertetnénk, ugyanakkor, mint ismeretes, Washingtonra jelentős nyomás nehezedett két szövetséges állam részéről, ugyanis Izrael és Szaúd-Arábia Iránt a térségben mint destabilizáló, megbízhatatlan erőt tartják számon.

Obama Közel-Kelet politikáját röviden összefoglalva a kairói beszédében lefektetett alapelveknek – a kapcsolatok újratekintésének (*reset*) – a tényleges külpolitikai döntések nem igazán feleltek meg, amelynek oka kettős. Egyrészt Obama nyolc éve alatt a közel-keleti térség jelentős mértékben átalakult, az amerikai visszahúzódnak mellett Washington *ad hoc* politikát alakított ki az arab tavasz eseményei kapcsán, majd az Iszlám Állam felemelkedése is kihívást jelentett. Másrészt a geopolitikai realitások inkább a kontinuitást, semmint a korábbi külpolitika teljes megváltoztatását eredményezték. A leglátványosabb az izraeli–palesztin tárgyalások kudarca volt; 2011-ben az Egyesült Államoknak a nemzetközi fórumokon deklarálnia kellett az Izrael Állam melletti kiállást.

¹² EDEN, Paul: Palestinian Statehood: Trapped between Rethoric and „Realpolitik”. *The International and Comparative Law Quarterly*, 62. (2013) 1., 225–239. o.

¹³ UNGER, David: The Foreign Policy Legacy of Barack Obama. *International Spectator*, 51. (2016) 4., 1–16. o.

III. Donald Trump külpolitikája: a közel-keleti tabuk feszegetése

Donald Trump már a kampányában bírálta Obama Közel-Kelet politikáját, és azt ígérte, hogy új alapokra helyezi a kapcsolatokat. A Trump-féle külpolitika ugyanakkor az Obama-éra egy fontos alapvetését érintetlenül hagyta, éspedig az amerikai visszahúzódnás (*disengagement*) téziséét. Trump ugyanis már ciklusának az elején nyilvánvalóvá tette, hogy számára a Kínával folytatott kereskedelmi háború jelenti a prioritást, ugyanis Kína felemelkedésére az előző amerikai adminisztrációk nem adtak elégséges választ. A Közel-Kelet, ha a tágabb világpolitikai átrendeződés szemszögéből nézzük, az elmúlt négy esztendő alatt még inkább veszített geopolitikai súlyából Washington szempontjából, ugyanakkor nem mellékes tény, hogy éppen az amerikai–kínai rivalizálás egyik terepévé vált. Az Egyesült Államokkal szemben például Kína gazdaságilag függésben áll a közel-keleti kőolajkészletektől, ugyanis a kínai olajimport kicsivel több mint 50 százaléka néhány közel-keleti államból származik. A legjelentősebb forrás pedig Szaúd-Arábia, amely Washingtonnak is az egyik legfontosabb partnere a térségben. A kínai külpolitika számára tehát a Közel-Kelet egy geopolitikai prioritás, amelyet a történelemben először 2016-ban publikált *Arab Policy Paper* is megerősít. Miközben a szakirodalom elsősorban azzal van elfoglalva, hogy a visszahúzódnó Egyesült Államok számos regionális konfliktus megoldását – például Szíria – Oroszország kezébe adja át, valójában azonban Kína megerősödése prognosztizálható. Kína szemszögéből, ha a *Belt and Road Initiative* lehetséges szárazföldi vagy tengeri útvonalaira gondolunk, akkor néhány stratégiai pillér kirajzolódik a Közel-Keleten. Tengeri szempontból említhető a Hormuzi-szoros, a Vörös-tenger bejárata, a Báb al-Mandeb, illetve a Szuézi-csatorna. A szárazföldi út szempontjából pedig kiemelhető Irán és Törökország központi szerepe, amely nemcsak Washington, hanem a vele szövetségi viszonyban lévő India számára is kiemelt jelentőségű. Trump Közel-Kelet politikájának mérlegét érdemes az amerikai nagysztratégia szemszögéből megítélni, amelyben tehát központi helyet foglal el Kína visszaszorítása.

Donald Trump külpolitikája kapcsán gyakran hangzik el az érvelés, hogy az összességében nem végiggondolt, nem konzisztens, *ad hoc* döntések sorozata, és különösen kritikusai mondják, hogy a Közel-Keletet még az elődjénél instabilabb állapotban adta át Biden elnöknek. Jelen sorok írója szerint kritikák ugyan megfogalmazhatók, mégis Trump Közel-Kelet politikája teljes mértékben illeszkedik a Djerejian-beszédben megfogalmazott szempontokhoz. Trump külpolitikájának lényege három egymással összefüggő pontban foglalható össze a Közel-Kelet vonatkozásában:

1. Az Izrael Állammal való különleges kapcsolat megerősítése, a békefolyamat előmozdítása;
2. A közel-keleti biztonsági architektúra felépítése, a szövetségi rendszer alapjainak szerződéses megalapozása, párhuzamos katonai és politikai visszahúzódnás;

3. Irán elszigetelése: a „maximális nyomás” politikájának alkalmazása.

A továbbiakban e három pont mentén kísérli meg a tanulmány értékelni az amerikai Közel-Kelet politika eredményeit 2017 és 2020 között.

IV. Trump és az izraeli–palesztin konfliktus

Donald Trump elnöki csapatában két olyan politikus is helyet kapott, akik számára Izrael ügyének elsődlegessége fontos volt. Az egyébként magyar származású Jason Greenblatt 2017 és 2019 között töltötte be a nemzetközi tárgyalásokért felelős különmegbízotti pozíciót, amelynek keretében – többek között – az izraeli–palesztin békefolyamat újraindításában volt szerepe. Jared Kushner, Trump lányának, Ivanka Trumpnak a férje pedig főtanácsadói szerepet kapott, ugyancsak a közel-keleti ügyekben volt meghatározó a szerepe. Greenblatt és Kushner zsidó felmenőkkel rendelkezik, amely érzékelhető az Izraelt maradéktalanul támogató politika formájában.

Trump az izraeli–palesztin konfliktussal kapcsolatosan rendkívül aktív diplomáciát folytatott. Az amerikai elnök a négy esztendő alatt igen szoros kapcsolatokat épített ki a komoly belpolitikai hullámvölgyön keresztül menő Benjamin Netanyahu miniszterelnökkel. Trump először is meglehetősen elégedetlen volt a Mahmúd Abbász irányítása alatt álló palesztin vezetéssel, különösen, hogy az folyamatosan egyoldalú lépésekkel fenyegetőzve próbálta ellensúlyozni az amerikai–izraeli kapcsolatok szorosabbra fűzését. Trump 2017-ben azzal bízta meg Jason Greenblattot, hogy készítse elő az „évszázad megállapodásaként” (*deal of the century*) nevezett béketervezet alapjait. 2018-ban Trump azzal próbálta meggyőzni Abbászt az amerikai törekvések támogatásáról, hogy leállította az ENSZ égisze alatt működő, palesztin menekülteket segítő szervezet (*The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, UNRWA) számára évente nyújtott mintegy 300 millió dolláros támogatást. Más donorállamok ugyan növelték a palesztinoknak nyújtott támogatást, ugyanakkor a szervezetnek át kellene ütemeznie tevékenységét. Néhány héttel később Trump elrendelte a Palesztin Felszabadítási Szervezet washingtoni irodájának a bezárását, amellyel kifejezte elégedetlenségét a palesztin vezetés irányába, amely már a napvilágra kerülése előtt ellenezte az amerikai béketörekvéseket.

A palesztin vezetéssel való kapcsolatok megromlásának egyik előzménye, hogy 2017 decemberében Trump bejelentette, hogy elismeri Jeruzsálemet Izrael Állam fővárosának, és a következő hónapokban áthelyezi az Egyesült Államok Tel Aviv-i követségét a szent városba. Az amerikai követség végül 2018 májusában nyitott meg Jeruzsálemben, heves palesztin, és a tágabb arab világ ellenkezése mellett. Látni kell azonban, hogy a közel-keleti változások részeként a palesztin kérdés elveszítette azt a súlyát, amellyel tematizálni lehetett a politikai folyamatokat. Jeruzsálem mint főváros

elismerése ennek ellenére több napig tartó tüntetэшullámot eredményezett az arab világ nagyobb városaiban. A palesztin vezetés azt hangoztatta, hogy Washington megsérti a kétállamos megállapodás alapelveit, így nem fogadja el a továbbiakban közvetítő félként. Trump egyébként a szent helyek feletti ellenőrzés kapcsán a *status quó*t hangoztatta, illetve utalt arra, hogy a város határa jelen pillanatban rendezetlen. A kétállamos elképzelésekben ugyanis Jeruzsálem keleti fele a palesztin állam fővárosa lenne, így a palesztin vezetés számára kérdésessé vált az Egyesült Államok valódi elkötelezettsége a korábbi *roadmap* mellett.

Egy évvel később egy másik tabut döntött meg az amerikai elnök, amikor 2019 márciusában bejelentette, hogy elismeri a Golán-fennsík izraeli annexióját. Mint ismeretes, a Golán-fennsík az 1967-es hatnapos háború eredményeként került izraeli megszállás alá, amelyet 1981-ben annektált. Ezt az annexiót azonban a nemzetközi közösség a 242. és 338. számú ENSZ biztonsági tanácsi határozatokat alapul véve nem ismerte el legitím lépésként. Az 1990-es évek elején elindult madridi, majd oslói folyamat pedig a „területet a békéért” elvet az 1967-es háború előtti határok alapján fogalmazta meg. Valójában a 2010-es évekre az 1967-es határokon nyugvó rendezésnek igen csekélylyé vált a valószínűsége, miután Izrael Állam megépítette a biztonsági kerítést, valamint a telepéspolitika jelentős területeket vont teljes izraeli ellenőrzés alá a Nyugati-Parton. Ha innen nézzük, akkor Trump a *status quó*t ismerte el, amelynek értelmében Izrael Állam nem kívánja visszaadni a Golán-fennsíkot Szíria számára. Mindezzel azonban az amerikai diplomácia jelentősen leszűkítette a palesztin vezetés mozgásterét. A Netanyahu-kormányzat már az amerikai béketerv napvilágra kerülése előtt a Nyugati-Part bizonyos területeinek annexiójával fenyegetőzött, illetve az amerikai külpolitika Izraelnek kedvező, egyoldalú lépései, valamint az arab világnak a palesztin ügyet a palesztinok szemében „eláruló” politikája Mahmúd Abbász számára egyetlen lehetőséget hagyott, éspedig a nemzetközi fórumokon való erőteljesebb diplomáciai aktivitást.

Az évszázad megállapodása olyannyira titokban készült, hogy az előkészületekbe a palesztin vezetést semmilyen formában nem vonták be. 2020 januárjában a Fehér Házban a Trump-féle béketerv bejelentésekor Benjamin Netanyahu miniszterelnök is a helyszínen tartózkodott, amely viszont megerősíti az izraeli részvételt az előkészületekben. Netanyahu számára a vele szemben indított korrupciós eljárás, valamint a két év alatt immáron negyedszeri választás következtében kulcsfontosságú volt a megerősített amerikai kapcsolat, és a béketerv tartalma is kifejezetten a Likud és személy szerint Netanyahu pozícióit erősítette. Trump 2019 júniusában hozta nyilvánosságra béketervének gazdasági alapját, amelyet „Peace to Prosperity” névvel illetett. Ennek lényege, hogy a tehetősebb arab államok anyagilag finanszírozzák a palesztin állam létrehozását. 2019 novemberében továbbá Trump megerősítette, hogy Izrael Államnak a Nyugati-parton folytatott telepéspolitikája összhangban van a nemzetközi jog szabályaival. A Trump-féle béketerv csak egy korlátozott szuverenitással bíró palesztin entitással számol, ennek eléréséhez is a palesztin vezetésnek számos előfeltételt kell teljesítenie.

Így például a Hamász lefegyverzését a Gázai övezetben, Izrael Államnak zsidó államként való elismerését, a Nemzetközi Büntetőbíróság irányába tett palesztin lépések leállítást, valamint a nemzetközi szervezetekhez való egyoldalú palesztin csatlakozási szándékok befagyasztását. A terv értelmében Izrael Állam a Nyugati Part palesztin területeinek kb. 30 százalékát egyoldalúan annektálná, amely egyébként egybeesett Netanyahu választási ígéreteivel is. A menekültek vonatkozásában a palesztinoknak le kellene mondani a visszatérés jogáról, vagyis 1948-ban vagy 1967-ben elmenekült palesztinok nem térhetnének vissza Izrael Állam területére. A Trump-féle elképzelés Jeruzsálemet, mint Izrael Állam „egy és oszthatatlan” fővárosaként említi, az esetleges palesztin szuverenitás Kelet-Jeruzsálem külső területein jöhetne csak létre.

A palesztin vezetés teljes egészében elutasította a béketervet, azonban az arab államok, különösen a GCC tagjai rendkívül óvatosan fogalmaztak. Szaúd-Arábia például jelezte, hogy csak olyan békemegállapodást fogad el, amelynek eredményeként létrejön a palesztin állam Kelet-Jeruzsálem fővárossal. Valójában a Trump-féle béketervvvel a palesztin vezetés egyedül maradt, ezúttal jelentősebb nemzetközi támogatás nélkül. Fontos továbbá megemlíteni azt a frusztrációt, amely a Nyugati Parton a lakosság részéről a Mahmúd Abbász vezette Palesztin Hatósággal szemben is megfogalmazódott. 2021 februárjában, éppen a jelen kézirat lezárásának idején, a Nemzetközi Büntetőbíróság közzétette határozatát, amely szerint Palesztina a saját területén államnak tekinthető, és megerősítette a Bíróság joghatóságát az 1967-ben megszállt területekre, így a teljes Nyugati Partra, Kelet-Jeruzsálemre és a Gázai övezetre vonatkozóan.¹⁴ Eközben Izrael Állam és az Egyesült Államok nem részese a Nemzetközi Büntetőbíróságnak, Netanyahu pedig antiszemitizmussal vádolja a testületet. Mindez azt is jelenti, hogy az elkövetkező időszakban a Nemzetközi Büntetőbíróság felelősségre vonhatja Izrael Államot a palesztin területeken elkövetett atrocitásokért, illetve a megszállásért.

V. Trump és a közel-keleti stratégiai szövetség terve

A közel-keleti térségben a Trump-adminisztráció idején is jelentős számú amerikai katonai személyzet állomásozott. 2020 januárjában az Iránnal zajló eskaláció idején mintegy 45 és 65 ezer fő közé tehető – Afganisztánt is beleértve – a térségben jelen lévő amerikai katonák száma. Emellett Washington jelentős mértékű katonai támogatást nyújt bizonyos közel-keleti államoknak. Az Egyesült Államok több alkalommal nyilvánvalóvá tette, hogy célja egy ún. *arab NATO*, vagy más néven

¹⁴ A magyar Kovács Péter bíró szakmai különvéleményt fogalmazott meg, amely szerint egyet nem értését fejezte ki a két kérdéssel kapcsolatban. A magyar külügyminiszter hivatalosan ugyancsak elítélte a Nemzetközi Büntetőbíróság határozatát. Vö. Judge Péter Kovács' Partly Dissenting Opinion, https://www.icc-cpi.int/RelatedRecords/CR2021_01167.PDF (letöltve: 2021.03.31.).

a *Middle East Strategic Alliance* (MESA, Közel-Keleti Stratégiai Szövetség) tető alá hozása, amely főként az Öböl-menti Együttműködési Tanács tagállamainak együttműködésén alapul.¹⁵ Miközben a biztonsági jellegű együttműködés néhány állam között kezdetét vette, ugyanakkor éppen 2017-ben alakult ki az ún. katarai diplomáciai válság, amelynek keretében Szaúd-Arábia – többek között – az Iránnal való együttműködés és a terrorista szervezetekkel való kapcsolattartás – vádjával illette a katarai vezetést. A Katar teljes marginalizálásával kapcsolatos törekvésekben az Egyesült Államok neutrális álláspontot foglalt el, ugyanakkor a katarai blokád érzékenyen érintette a fenti terveket.

A közel-keleti biztonsági együttműködéssel kapcsolatban említésre méltó a Szaúd-Arábia által 2015-ben indított jemeni intervenció, amely a hűti felkelőkkel szemben, a jemeni kormány oldalán szervezett nemzetközi koalíció (*International Military Counter Terrorism Coalition*, Nemzetközi Katonai Terrorizmus-ellenes Koalíció). Jelenleg hivatalosan 41 tagot számlál az együttműködés. A Trump-féle Közel-Kelet politika szemmet hunyt az emberi jogok és a demokrácia kérdései felett a vele szövetséges viszonyban lévő államok kapcsán. Jemenben például a 2015 óta kialakult súlyos humanitárius helyzet nem foglalt el elsődleges helyet az amerikai diplomáciában. Az emberi jogok kérdése kapcsán említhetnénk az ún. Kasogdzsi-ügyet: 2018-ban a *Washington Post* Törökországba kihelyezett szaúdi származású újságíróját megölték az Isztambulban található szaúdi konzulátuson. Trump a CIA azon jelentését, amely szerint Mohamed bin Szalmám szaúdi trónörökös áll a brutális gyilkosság mögött, egész egyszerűen lesöpörte az asztalról.

Mint emlékeztet, Trump első közel-keleti útja Rijádba vezetett, majd onnan közvetlenül Izrael Államba repült, ezzel is rávilágítva arra, hogy mely államok számítanak Washington geopolitikájában a kiemelt államoknak. Miután az Egyesült Államok 2018 májusában bejelentette az Iránnal kötött nukleáris megállapodásból való kilépését, a szövetségi rendszernek az építése kiemelt prioritássá vált. 2019–2020-ban két olyan esztendő következett, amelyet az amerikai–iráni eszkalációként írhatunk le. Az eszkalációnak olyan elemei voltak mint: a szaúdi olajlétesítmények ellen elkövetett dróntámadás 2019 őszén, a Hormúzi-szoros közelében idegen hajók megtámadása Irán részéről, iráni hajók lefoglalása a nemzetközi közösség tagjai részéről, kibertámadás az iráni nukleáris programmal szemben, iráni atomtudósok rejtélyes likvidálása stb. Az eszkaláció tetőpontja 2020 januárjában Kászim Szulejmáni és Abú Mahdi al-Mohándisz amerikaiak általi likvidálása a bagdadi repülőtér közelében, majd az ukrán utasszállító gép „véletlen” lelövése Irán részéről.

Eközben Trump szembesült az arab tavasz 2.0 tüntetéshullám Egyesült Államok-ellenes hangulatával is. Irakban 2019 őszén-telén a tüntető csoportok a bagdadi

¹⁵ KURTZER, Daniel: The Middle East's Evolving Security Landscape: Prospects for Regional Cooperation and US Engagement. In COLOMBO, Silvia – DESSÍ, Andrea (eds): *Fostering a New Security Architecture in the Middle East*. IAI, 2020. <https://www.iai.it/sites/default/files/9788833653501.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 11–36. o.

amerikai követség közelébe férkőztek, és követelték, hogy valamennyi amerikai katonára hagyja el az országot. Egy évvel korábban Washington bejelentette, hogy teljesen kivonja csapatait Szíriából, valamint titkos tárgyalásokat kezdett Katarban a tálibokkal egy teljes afganisztáni kivonulás érdekében, amelynek céldátuma 2021 májusa.

Az amerikai szövetségépítés egyik sikertörténete 2020 nyarán az izraeli–GCC kapcsolatok normalizálódásában, az ún. Ábrahám-megállapodásokban (*Abraham Accords*) öltött testet. Az iráni nukleáris megállapodás aláírása óta a GCC tagállamok és Izrael közötti titkos és részben nyilvános kapcsolatfelvétel intenzifikálódott. Mint ismeretes, a második intifáda kirobbanása előtti időszakban Izrael kereskedelmi jellegű kirendeltségeket tartott fenn egyes öbölbeli arab államokban, majd az izraeli–palesztin békefolyamat kisiklásával a kapcsolatok befagytak. 2018 októberében Netanyahu miniszterelnök váratlanul Ománba látogatott, ahol a kétoldalú kapcsolatok mellett az amerikai béketervek szerepeltek napirenden. 2010-ben és 2016-ban izraeli miniszteri látogatásra került sor az Egyesült Arab Emírségekben. 2016-ban a sajtóban is megjelent a hír, hogy egy szaúdi tábornok Izraelbe látogatott.¹⁶ A kapcsolatoknak a Trump-féle mediáció adott további lökést, és lehetővé tette, hogy 2020. szeptember 25-én hivatalosan két állam, az Egyesült Arab Emírségek és Bahrein normalizálják az Izraelhez fűződő politikai viszonyukat. Az elmúlt években Abú Dhabí különösen aktív külpolitikát kezdeményezett, amelyhez Bahrein is csatlakozott. Az Emírségek számára nyilván fontos volt, hogy elsőként írja alá a megállapodást, amellyel hatalmiságát képes bizonyítani. Továbbá az Emírségeknek az is célja volt, hogy a palesztin belpolitikát maga alakíthassa a közelgő palesztin választások során. A két állam mellett Szudán és Marokkó hamar bejelentést tett, hogy normalizálják az Izraellel való kapcsolatukat. A megállapodások jelentőségét a szakértők vagy túlértékelik vagy negligálják. Valójában kifejezik azt az átalakulást, amely a térség geopolitikai viszonyaiban lejátszódott, amely egy multipolárisra váló közel-keleti rendszernek az alapjait jelenti. Trump törekvései ellenére Szaúd-Arábia nem követte a két GCC-államot, és a trónörökös többször kifejezte, hogy Izrael Állam elismerésének előfeltétele a palesztin kérdés megoldása. Szaúd-Arábia esetén a közvélemény és a vallási elit politikaformáló szerepe mellett sem mehetünk el, amely magyarázza az óvatosabb álláspontot. Trump elnökségének a végén tehát a fentiekben említett szövetségi rendszer formálódni kezdett, amelynek alapját azonban Irán hosszú távú marginalizálása jelentette.

Az amerikai tervek szempontjából továbbá szintén pozitív esemény, hogy 2021 januárjában véget ért a katari válság, a kirekesztett monarchia ismételten visszatérhetett a GCC-be, és normalizálta a kapcsolatait – többek között – Szaúd-Arábiával.

¹⁶ ULRICHSEN, Kristian Coates: Israel and the Arab Gulf States: Drivers and Directions of Change. *Baker Institute for Public Policy of Rice University*, September 2016., https://www.bakerinstitute.org/media/files/research_document/13eaaa71/CME-pub-GCCIIsrael-090716.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

VI. Trump és Irán elszigetelése: a maximális nyomás politikája

Trump már kampányában bírálta elődje Irán politikáját, ugyanis felfogása szerint az Egyesült Államok semmit sem profitált az iráni nukleáris megállapodás aláírásából. Véleménye szerint ugyanis a megállapodás nem akadályozza meg Irán nukleáris ambícióit, pusztán késlelteti az iráni titkos katonai tervek végrehajtását. Továbbá Trump szerint az amerikai üzleti érdekek sem érvényesültek kellőképpen a térségben. Irán pedig a szankciók fokozatos feloldásával kedvezőbb gazdasági és politikai helyzetbe került, amelynek eredményeként regionális expanzióba fogott az Iszlám Állam legyőzésével párhuzamosan. Ennek jeleit Jemenben, Szíriában, Irakban és Libanonban is lehet érzékelni, és a folyamatok kifejezetten ártanak az Egyesült Államok érdekeinek. Trump 2018 májusában bejelentette, hogy az Egyesült Államok „elhagyja” az atomalkut, annak előírásait továbbra nem tekinti magára nézve kötelezőnek, és fokozatosan újraindítja a szankciókat Teheránnal szemben. Trump azt a célt tűzte ki, hogy rövid idő alatt az iráni olajexportot blokkolja, és azt közel nullára szorítja le.¹⁷ A nukleáris megállapodásban részes államok, így Kína, Oroszország és az Európai Unió kifejezetten ellenállt, és az alku fenntartását jelentették be. Különösen szembe-tűnő, ahogy az Egyesült Államok és az Európai Unió érdekei, percepciója távolodnak – többek között – a közel-keleti kérdésekkel kapcsolatosan. Az Egyesült Államok által bevezetett ún. másodlagos szankciók eredményeként 2019–2020 fordulójára az iráni olajexport valóban minimálisra csökkent, vagyis ezúttal sem Kína, sem India nem volt képes megőrizni a gazdasági kapcsolatokat Iránnal. A maximális nyomás részeként az Egyesült Államok 2019-ben a terrorista szervezetek listájára helyezte az Iráni Iszlám Forradalmi Gárdát. Az atomalkuból való kilépés eredményeként 2020 folyamán már az iráni rezsim sem tartotta be a megállapodás tartalmát, többek között az urándúsítás meg nem engedett szintjét érte el, és bizonyos tiltott centrifugákat is újraindított. Korábban említettük, hogy az Egyesült Államok és Irán 2020 januárjában, Kászim Szulejmáni, az Iráni Iszlám Forradalmi Gárda, Kuds Brigádjai parancsának a meggyilkolása következtében a háború szélére sodródott. Az Egyesült Államok ezzel a lépéssel egy figyelmeztetést küldött Teheránba, hogy nem fogja a továbbiakban szó nélkül nézni az amerikai érdekeket sértő iráni expanziót, amelynek eklatáns példái az iraki események voltak 2019 végén. 2020 elején a katonai beavatkozás következtében az iraki parlament egy nem kötelező érvényű határozatot hozott, amelynek értelmében felszólítanak valamennyi külföldi erőt – beleértve az amerikaiakat is – az országból való távozásra. Az Egyesült Államok jelentős nyomást gyakorolt az általa szövetségesnek tekintett Indiára is, hogy az függessze fel iráni kapcsolatait. 2020 nyarán Kína 25 évre

¹⁷ ALCARO, Riccardo: All Is Not Quiet on the Western Front. Trump's Iran Policy and Europe's Choice on the Nuclear Deal. *IAI Papers*, 18/07., <https://www.iai.it/en/publicazioni/all-not-quiet-western-front> (letöltve: 2021.03.31.).

szóló megállapodást kötött Iránnal, amelynek keretében kínai támogatásból építik meg Csabahár kikötőjét, valamint egy onnan induló vasútvonalat is fejlesztenek. Az ún. maximális nyomás tehát elérte célját.

VII. Konklúzió: Biden és a Közel-Kelet

Trump elnökségének utolsó heteiben három fontos döntést hozott, amelyek meghatározzák az őt követő Biden elnök közel-keleti lehetőségeit. Trump egy elnöki deklarációt tett közzé, amelynek keretében elismerte Marokkónak a Nyugat-Szaharára való jogát, amely lépés mögött valószínűsíthetően a marokkói–izraeli kapcsolatok normalizálása állhatott. Az Egyesült Államok továbbá a terrorista szervezetek listájára helyezte a hűti felkelőket, amellyel a szaúdi érdekeket támogatta. A harmadik döntés értelmében pedig Abú Fadakot, az iraki Népi Mobilizációs Egységek helyettes vezetőjét egy korábbi esemény miatt terroristának nevezte, amellyel Irán további elszigetelésére tett kísérletet Washington.

A jelen sorok írója szerint az Egyesült Államok meglehetősen konzisztens politikát gyakorolt a Közel-Keleten a Trump-adminisztráció alatt a fenti folyamatokat figyelembe véve. Trump mindent elkövetett, hogy megoldja a palesztin kérdést Izrael biztonságának szavatolásával, érvényesítette Irán kapcsán a maximális nyomás stratégiáját, és ezzel párhuzamosan egy közel-keleti stratégiai szövetségi rendszer alapjait kísérlete meg lefektetni.

Biden és a köréje gyűlt diplomaták jelentős tapasztalatokkal bírnak közel-keleti ügyekben. Biden számos ponton bírálta kampányában a Trump-féle külpolitikát, azonban valószínűsíthetően ő sem lesz kivétel a Djerejian-féle külpolitikai célok érvényesítésével kapcsolatosan.¹⁸ A hangsúlyok azonban várhatóan máshol és máshogyan lesznek. Biden világossá tette, hogy a jemeni humanitárius kérdés kezelése prioritás számára, így a hűti felkelők terroristává való nyilvánítását visszavonja. Nem fogja ugyanakkor visszavonni azon döntéseket, amelyek alapjaiban érintették a Közel-Keletet, mint az amerikai követség Jeruzsálembé való áthelyezése vagy a Golán-fennsík izraeli annexiójának elismerése. Biden számára ebben az értelemben Trump kedvező „fait accompli”-t teremtett.

Biden alatt a Közel-Kelet politika fő kérdésének az iráni nukleáris megállapodáshoz való esetleges amerikai visszatérést tartják. 2015 óta azonban nemcsak az amerikai szándékok, hanem az egész Közel-Kelet is megváltozott, átalakult. Iránban 2021-ben elnökválasztás lesz, Izraelben 2021 márciusában két éven belül a negyedik parlamenti választás, amelyek befolyásolják az amerikai külpolitikát is. Biden ha

¹⁸ JEFFREY, James F.: Biden Doesn't Need a New Middle East Policy. The Trump Administration Got the Region Right. *Foreign Affairs*, 2021.01.15., <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-01-15/biden-doesnt-need-new-middle-east-policy> (letöltve: 2021.03.31.).

visszatér Iránnal a tárgyalásokhoz, nem hagyhatja figyelmen kívül a regionális expanziós politikát Szíriától Jemenig. Hogy milyen lesz a Közel-Kelet a Biden-éra alatt, az azonban nemcsak Washington elképzeléseitől függ, hanem Oroszország, Kína, az Európai Unió és még a helyi regionális aktorok is alakítani fogják.

DEÁK András György*

Európa három klímapolitikai régiója.

Kelet-Közép-Európa mint a „kívülről vezérelt energiaátmenet” modellje¹

I. Bevezetés

Kelet-Európa társadalmainak nagy részét hagyományosan „lemaradóknak” és „kerékkötőknek” tekintik az európai klímapolitika rendszerén belül. 2018 nyarán a *Climate Action Network*nek az EU országok klímateljesítményét osztályozó rangsorában a legjobb kelet-közép-európai ország a 9. helyet foglalta el (Litvánia), miközben az utolsó 12 helyből kilenc a régió államainak jutott.² 2019 decemberében az EU-csúcson a Tanács végül kénytelen-kelletlen Lengyelország nélkül fogadta el a 2050-re vonatkozó klímasemlegességi célt, miközben a másik két fő ellenzőt, Csehországot és Magyarországot csak specifikus engedményekkel sikerült az aláírásra rábírní.³ Andrej Babiš cseh miniszterelnök egyenesen azt javasolta, hogy a jelen COVID-járvány közepette felejtsek el az EU „Green Deal”-t.⁴

Hasonló képet kapunk, amennyiben a 2020-as és 2030-as klímapolitikai vállalások szempontjából vizsgáljuk Kelet-Közép-Európa teljesítményét. Különböző mértékben ugyan, de szinte mindegyik mutató vonatkozásában markánsan magasabb a nyugat-európai vállalás. A megújuló energia részarányára az EU14-ek (Nagy-Britannia nélkül) átlagosan 13 százalékpontos növekményt irányoztak elő 2020–2030 között, az EU11-ek 9,1-et. A 2005-ös bázison számolt – tehát a tranzíciós emissziócsökkenést nem tartalmazó – nem-ETS alapú, ún. *vállalásmegosztás (Effort Sharing)* célszámok

* DEÁK András tudományos munkatárs, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet; tudományos főmunkatárs, KRTK Világgazdasági Intézet.

¹ Ez a tanulmány, annak is kiváltképp a második fejezete Szabó Johnnal közösen írt cikk [SZABÓ, John – DEÁK, András: The CEE Energy Transition: Recurring Fifty-Year-Old Dynamics? In ORAVCOVA, Veronika – MATUS, Misik (eds): *From economic to energy transition: three decades of transitions in Central and Eastern Europe*. Cham, 2021.] nyomán készült, magyarra fordítva és tartalmilag jelentősen kiegészítve azt.

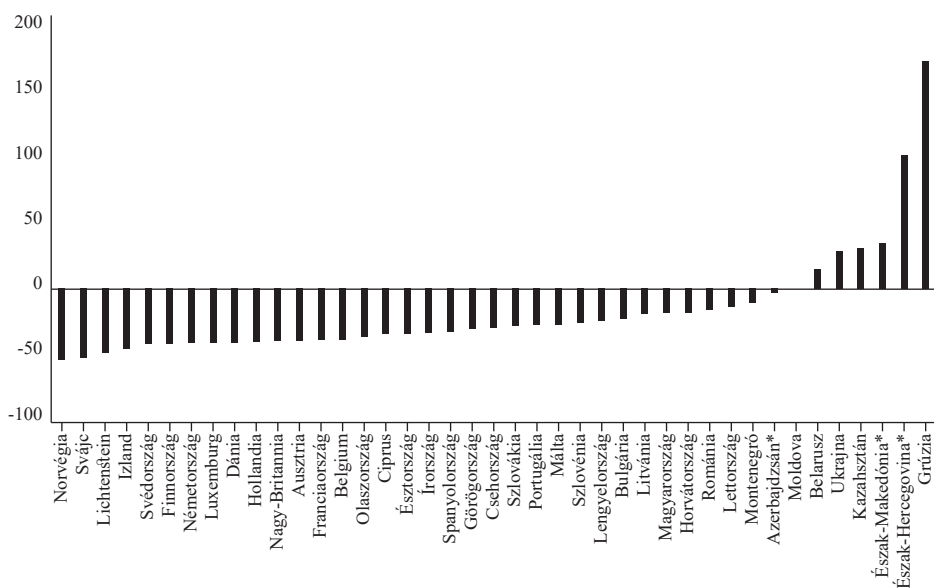
² EU countries off target in fighting climate change. *Climate Action Network*, 2018.06.17., <https://www.caneurope.org/docman/climate-energy-targets/3357-off-target-ranking-of-eu-countries-ambition-and-progress-in-fighting-climate-change/file> (letöltve: 2021.03.31.).

³ EU carbon neutrality: Leaders agree 2050 target without Poland. *BBC*, 2019.12.13., <https://www.bbc.com/news/world-europe-50778001> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ Czech PM urges EU to ditch Green Deal amid virus. *Euractiv*, 2020.03.17., <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/czech-pm-urges-eu-to-ditch-green-deal-amid-virus/> (letöltve: 2021.03.31.).

az EU15 esetében átlagosan 33,3 százalék csökkenést irányoztak elő, míg az EU11 esetében 8,4 százalékot.⁵

A kelet-európai EU-tagállamok teljesítménye azonban így sem elhanyagolható. Az Európai Unió határait keletre vagy délre átlépve a számon kérhető klímapolitikai vállalások mennyisége meredeken csökken. Az 1. ábra állítja sorba – szigorúan prezentációs jelleggel, módszertanilag könnyen kritizálható módon – a 2030-ig tett emissziócsökkentési vállalásokra vonatkozó durva becslésünket. Nem EU-tagállamok esetében az IPCC vállalásokat vettük alapul, ezek az esetek többségében konkrétan a tagország által a Párizsi Egyezményben megadott értékek (2020. augusztusi állapot szerint). Ezek nyilvánvalóan kevésbé verifikálhatóak és kikényszeríthetőek, mint az EU-ban tett társaik, így azokkal eleve nem teljes körűen összehasonlíthatóak. Az EU tagállamok esetében a *kibocsátáskereskedelmi* (ETS) szektorban bekövetkező csökkentést egyszerűen a 2012–2018-as időszak arányos extrapolációjával állítottuk elő (ez bizonyosan és esetenként jelentősen el fog térni a valós értékektől). Azonban mivel ezek jelenbeli vállalásokra és nem jövődő kibocsátás-csökkentésre adott becslések, pusztán egy hipotézis megfogalmazása végett most megengedőleg viszonyultunk az ilyen módszertani trükkökhöz.



1. ábra. Az európai államok becsült emissziócsökkentési vállalásai 2030-ig, 2005-ös bázison
 Forrás: IPCC, EU EEA adatok alapján a szerző által becsült értékek, 2020. augusztusi állapot szerint.

* Nem az összes ÜHG-gázra és/vagy kibocsátó szektorra tett vállalást; továbbá Szerbia, Albánia, Örményország, Oroszország és Törökország nem, vagy ilyen módon nem számszerűsíthető vállalásokat tett.

⁵ Saját számítások az uniós vállalások alapján.

Mint látható – és ez tényadat – az EU-n kívüli kelet-európai országok 2005 után a legjobb esetben is csak ÜHG-kibocsátásuk stagnálását vállalták, a skála legvége pedig tulajdonképpen semmilyen értelmezhető vállalást nem tett (1. ábra). Ezekben az országokban jellemzően nincs karbonár, a megújulókra vonatkozó célszámok indikatívak, és nincsen széles körű klímapolitikai tervezés. Történt ez annak ellenére, hogy például a posztsovjeti térség egyes államai energiahatékonyság szempontjából a világ legroszszabbjai közé tartoznak, és kibocsátásuk már most messze a célszám alatt van. Ukrajna 2018-ban a 2005-ös szint kb. 75 százalékán állt a 130 százalékos vállalt korlát ellenére (a csökkentésben persze szerepet játszottak változó határai és a kelet-ukrajnai háború). Ugyanígy Belarusz durván 5 százalékkal volt a 2005-ös szint felett, tehát vállalása alapján 2030-ig még szűk 10 százalékkal dagaszthatná is kibocsátási mérlegét.

Még ambivalensebb a nyugat-balkáni EU-tagjelöltek helyzete. Ezeknek az országoknak elvileg közelíteniük kellene jogrendjüket az unióshoz; az energetikai és klímapolitikai *acquis* nagyobb részét formálisan át is vették. Ehhez képest annak fontosabb vonatkozó intézkedéseit tömegesen nem alkalmazzák. A 2030-as IPCC vállalásaik összeegyeztethetetlenek az EU-tagsággal. Bizonyos adaptációs és harmonizációs folyamatok ugyan zajlanak, de ez elégtelen, és alig csökkenti lemaradásukat. Mi több a késlekedés révén az Unió és a térség közti szektorális szakadék épphogy nő. Nagyon úgy tűnik, hogy az EU-mágnes a klímapolitika szintjén nem működik, és az Unió vagy nem akarja, vagy nem tudja kikényszeríteni a normatív transfert. Mindenképpen és jelentősen növeli a tagsági folyamat költségét, és akár még konfliktusforrás is lehet az EU és környezete között, amennyiben emissziócsökkentést próbálna rákényszeríteni ezekre az országokra.

Mindezek alapján Európa három különböző klímapolitikai régiója látszik kibontakozni. Az egyik Nyugat-Európa, azon belül is a legtisztább formában a Németország és az északi államok által képviselt modell, amelyben az energiaátmenet belső társadalmi folyamatokon nyugszik; a lakosság jelentős rétege igényli a klímapolitikai cselekvést, és hajlandó azért áldozatokat hozni.⁶ A német esetben klasszikus tünete volt ennek a Zöldek (*Die Grünen*) párt felemelkedése és a politikai verseny logikája mentén a többi párt rákényszerítése környezetvédelmi programjaik kidolgozására.⁷ A társadalompolitikai genesis korai voltát mi sem mutatja jobban, minthogy a folyamat a nyolcvanas években indult, jóval a klímaváltozás konkrét hatásainak érzékelését megelőzően, és még a csernobili baleset előtt.

Ehhez képest az EU határain túl az energiasztruktúra változásai piaci, szakpolitikai tényezőkre és erőforrás-politikákra vezethetőek vissza. Minden esetben hiányzik onnan a klímapolitika leginkább jellemző eszköze, a jelentős karbonár, ami egy mesterséges

⁶ A teljes európai energiapolitikai kormányzás áttekintéséhez lásd KNODT, Michele – KEMMERZELL, Jörg (eds): *Handbook of Energy Governance in Europe*. Cham, 2021.

⁷ JUNGJOHANN, Arne: *German Greens in Coalition Governments – A Political Analysis*. Gent, 2017. https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/03/Greens-in-english-9_print.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

költséget képez a kibocsátás csökkentése végett. A nyugat-európai energiaátmenet átsugárzó hatásai így is lehetnek jelentősek. Az uniós járművekre kirótt szigorú kibocsátáscsökkentési normák lassan, a járműállomány cseréje révén valószínűleg a nemzeti politikáktól függetlenül is éreztetik a hatásukat. Az uniós méretgazdaságosság révén lecsökkent napelem- és szélenergia-költségek miatt majd mindegyik ország alkalmazza már ezeket a technológiákat.⁸ Ukrajnában az energiabiztonság, Észak-Makedóniában a helyi szánbányák kimerülése miatt van valamilyen szintű átmenet, amelyben az uniós donorok könnyebben megtalálják a támogatható projekteket. Mindazonáltal ezek a folyamatok lassúak, egyelőre legfeljebb deklaratív értelemben célozzák a teljes klíma-semlegességet (Szófia Nyilatkozat⁹) és nem visszafordíthatatlanok.

Az Unióba belépett kelet-közép-európai országok legtöbbszében nincs belső társadalmi kényszer a változtatásra, a zöld pártok gyengék, és a politikai napirenden nem meghatározó téma a klímaváltozás. Ezen országok mégis részesei az uniós klímacéloknek és intézményeknek, bár számukra ez inkább külső kényszer, az uniós döntéshozatal logikájának következménye. Ez egyfajta hegemonisztikus viszony a szónak a semleges, de érdemi értelmében. Ezek az országok olyan nemzetközi viszonyrendszerben állnak – jelen esetben Nyugat-Európával – ahol a fűtőanyagváltásra vonatkozó döntések jelentős része egy aszimmetrikus alkufolyamat része. Az uniós vállalások teljes körű elutasítása elfogadhatatlanul költséges és kiszámíthatatlan következményekkel jár, így a végső egyetértés majdnem biztosan garantált. Ugyanakkor a költségek és kifizetések, az adaptáció üteme jelentős mértékben alakítható az alkufolyamat során.¹⁰

Alább röviden azt próbáljuk bemutatni, hogy ez a jelenség nem új keletű. KGST-tagállamokként, a szovjet blokk részeként is hasonló, értelemszerűen aszimmetrikus alkufolyamat zajlott le a Szovjetunióval. Bár a régiós fővárosok az 1960-as évektől szinte kivétel nélkül a hagyományos olajimport fokozását erőltették, és ódzkodtak más fűtőanyagokat befogadni, az 1980-as évek elejére a térségbeli országok egymás után bevezették a nukleáris technológiát, a szovjet gáz- és villamos energiaimportot. A történeti komparativisztika eszköztára ennyiben átalakítja a régió energiaátmeneteiről élő elképzeléseinket, és amellet érvel, hogy Kelet-Európa ezen régiója, az „kívülről vezérelt átmenet” értelmezhető modellként. Ez döntően különbözik a hagyományos szakirodalom „lemaradás” narratívájától, amely köztes állapotként tekint a kelet-közép-európai EU-tagok klímapolitikai gyengeségeire. Ezek a magyarázó elméletek és indokok gyakran olyan érvekre hivatkoznak, amelyek valaminek a hiányára vonatkoznak, esetleg fejlettségi mutatókkal hozhatóak összefüggésbe. Ezek szerint Kelet-Európa szegény,

⁸ EEA: *Environmental trends and perspectives in the Western Balkans*. Copenhagen, European Environmental Agency, Report No 1/2010, 2010., <https://www.eea.europa.eu/publications/western-balkans> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ Sofia Declaration on the Green Agenda for the western Balkans, 2020. november 10., <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2021/02/Leaders-Declaration-on-the-Green-Agenda-for-the-WB.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁰ SZABÓ-DEÁK: *The CEE Energy Transition...* 63–96. o.

felzárkózik, illetve a klímatudatosság még nem erősödött meg a régiókban.¹¹ Mindazonáltal ezek hosszabb távú deficiteknek tűnnek, amelyek mellett az energiaátmenet nem lehetne teljes mértékben sikeres. Ehhez képest elfogadva a fenti hiányosságokat, szerintünk az energiaátmenetet jelentősen segítheti a helyi energiapolitikáknak a külső kényszerekbe való beletörődése és az új feltételek között való érvényesülés szándéka.

II. A Szovjetunió vezérelte energiaátmenet

Az energiaátmenetek hagyományos elemzési kerete a társadalmi-technológiai rendszerek (*socio-technical systems*, STS) szakirodalma, amely ezeket a folyamatokat kiterjesztőleg és a társadalmi közegükbe ágyazva vizsgálja.¹² Ezen belül is az ún. *Multi-Level Perspective* (MLP) egy hagyományos elbeszélési mód a múlt és a jelen energiaátmeneteinek vizsgálatakor.¹³ Nagyon leegyszerűsítve az MLP három fogalom köré csoportosítja az energiaátmeneteket: a „rezsim” (*regime*), a „rés” (*niche*) és a „környezet” (*landscape*). A „rezsim” értelemszerűen az energiafogyasztásra és -ellátásra vonatkozó uralkodó elképzeléseket jelenti, beleértve abba a technológiát, a társadalmi, vállalati és döntéshozói szereplőket és nézeteket. Ehhez képest a „rés” az ettől különböző, alternatív, gyakorlatilag egy új energiahordozó mellett kiálló, kezdetben kisszámú társadalmi csoportok és innovációk összefoglaló neve, amolyan „inkubációs szoba”.¹⁴ A „rezsim” és a „környezet” közti választóvonalat értelemszerűen a befolyásolás képessége képezi – olyan exogén tényezők tartoznak ide, amelyek változásához csak alkalmazkodni tud a fennálló rendszer. A „környezetben” bekövetkezett változások általában lassúak, csak kivételes esetekben, egy-egy válság esetén (például 1973-as olajsokk) zajlanak ezek a folyamatok gyorsan.¹⁵ Ezen három tényezőcsoport összjátékaként jön létre az energiaátmenet, amely a „rezsimben” beálló részleges változást jelent a „rés” fokozottabb egyenjogúsítása révén. Ezen változásoknak különféle dinamikái lehetnek, és az MLP ezeknek a fejlődési pályáknak a leírására vonatkozó elemzési keret. Az MLP elemzési

¹¹ CETKOVIC, Stefan – BUZOGÁNY, Aron: Between markets, politics and path-dependence: Explaining the growth of solar and wind power in six Central and Eastern European countries. *Energy Policy*, 139. (2020) April, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111325> (letöltve: 2021.03.31.).

¹² SMITH, Adrian – VOSS, Jan-Peter – GRIN, John: Innovation Studies and Sustainability Transitions: The Allure of the Multi-Level Perspective and Its Challenges. *Research Policy*, 39. (2010) 4., 435–448. o., DOI: 10.1016/j.respol.2010.01.023 (letöltve: 2021.03.31.).

¹³ KUZEMKO, Caroline et al.: Governing for sustainable energy system change: Politics, contexts and contingency. *Energy Research & Social Science*, 12. (2016) 96–105. o., <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.022> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ RIP, Arie – KEMP, René: Technological Change. In RAYNER, Steve – MALONE, Elizabeth (eds): *Human choice and climate change: an international assessment*. Columbus, Ohio, 1998. Vol 2.: 327–401. o.

¹⁵ GEELS, Frank W. – SCHOT, Johan: Typology of Sociotechnical Transition Pathways. *Research Policy*, 36. (2007) 3., 399–417. o., <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003> (letöltve: 2021.03.31.).

keret ma uralkodó módszertan a nyugat-európai energiaátmenetek értékelésekor, mind az 1960–1970-es évekre vonatkozóan, mind a jelenkor eseményeinek bemutatásakor.

A következőkben az 1960–1980-as évek kelet-európai KGST országainak energiaátmenetét, azon belül is a magyar esetet mutatjuk be. Ez volt az a két és fél évtized, amikor a hazai szén – hazai/import kőolaj dualitását kiegészítette a nukleáris technológia, és a Szovjetunióból származó gáz-, illetve villamosenergia import. Ez utóbbiak különböző mértékben ugyan, de mind „rés” technológiáknak számítottak az 1960-as években, a döntéshozatal gyakran elhanyagolhatóan kisebbségi csoportjai érveltek mellettük, és a gazdaságpolitika igyekezett elkerülni azok térnyerését. A „rezsim” és a hivatalos törekvés az egyre növekvő szovjet olajimport fenntartása volt. Ez sokáig sikeres politikának bizonyult, és például Magyarország egy bő évtizeden keresztül növekvő mértékben jutott olcsó szovjet olajhoz a moszkvai rosszallás és korlátozó kísérletek ellenére.

Azonban amennyiben a hagyományos MLP narratívában próbálnánk meg elemezni ezen eseménysort, akkor bizonyos meghatározó szereplőket és relációkat nem tudunk abban elhelyezni. Legfőképpen igaz ez a Szovjetunióra. Egyfelől a Szovjetunió a „rezsim” meghatározó eleme volt, az általa nyújtott olcsó kőolaj az 1970-es évek elejéig szinte kizárásos alapon meghatározta az összes KGST-ország energetikai trendjeit. Nyilvánvalóan másképp alakult volna ezen országok energetikai fejlődési pályája, ha nem jutottak volna kedvezményes feltételek mellett kőolajhoz, és ennek következményeként nem keleti irányba épült volna ki az egész infrastruktúra. Jellemző, hogy a szovjet exportvolumen fokozatos korlátozásakor mindegyik ország megpróbált máshonnan kőolajat beszerezni, azonban azt gyakorlatilag kizárta az import keményvaluta igénye és magas ára.¹⁶

1. táblázat. A KGST országok főbb energetikai mutatói, 1970, millió metrikus tonna

	Hazai termelés	Import a szovjet blokkból	Nem szovjet-blokk import	Export	Fogyasztás
Bulgária	20,54	31,01	2,58	0,95	53,18
Csehszlovákia	123,22	44,06	1,09	13,74	154,50
NDK	159,39	49,64	2,99	9,25	202,78
Magyarország	37,67	23,92	1,09	3,94	58,62
Lengyelország	257,72	31,55	–	64,46	224,81
Románia	119,54	5,85	6,26	16,86	114,78
Összes	718,08	186,06	13,87	109,48	808,66

Forrás: HOFFMAN: *Energy Dependence and Policy Options in Eastern Europe*. 662. o.¹⁷

¹⁶ A legmesszebb az NDK jutott, amely különböző barterügyletek révén 1978-ban importjának 23 százalékát Irakból, Iránból és más OPEC-tagállamokból szerezte be. A többi országban jellemzően 10% alatt maradt a nem-szovjet kőolajimport aránya. Annak ellenére, hogy Magyarországon például infrastruktúráját is telepítettünk ezen célból (Adria-vezeték).

¹⁷ HOFFMAN, George W.: *Energy Dependence and Policy Options in Eastern Europe*. In JENSEN, Robert G. – SHABAD, Theodore – WRIGHT, Arthur W.: *Soviet Natural Resources in the World Economy*. Chicago, 1983. 659–668. o.

A KGST-országok döntéshozóinak jelentős része az 1970-es évek elejéig nagy magabiztossággal és indokoltan vélte úgy, hogy a szovjet kőolaj a szükséges mértékben rendelkezésre fog állni, és olcsóbb lesz minden más alternatív fűtőanyagnál. Ennek fő oka, hogy a Szovjetunió érdekelt volt a keleti szatellit-országok társadalmi nyugalmának és gazdasági növekedésének fenntartásában,¹⁸ és a Moszkvából elhangzó rendszeres figyelmeztetések ellenére mégis ódzkodott korlátozni a szállítási volument vagy megemelni az árat. A magyar esetben az Országos Tervhivatal (OT), az Országos Műszaki és Fejlesztési Bizottság (OMFB) és a pénzügyi tervezés volt leginkább olajpárti, ekként képezték a „rezsim” klasszikus tartóoszlopait.¹⁹

Ugyanakkor a Szovjetunióknak is nehéz és egyre növekvő terhet jelentett a KGST szatellit-államok ellátása. A KGST kelet-európai tagállamainak részesedése a teljes szovjet kőolaj- és olajtermékexportból 1974-re elérte annak 53 százalékát, és hiába nőtt ütemesen a teljes kivitel, csak az 1980-as években indult ez az arány érdemi csökkenésnek.²⁰ Ez a mennyiség kvázi tőkés devizátámogatás volt a térség számára, mivel a kivitel jelentős része eladható lett volna a világpiacon, magasabb árakon és keményvalutáért.²¹ Mindeközben a Szovjetunió hatalmas terheket vállalt a nyugat-szibériai olaj- és gázmezők kiaknázásával, többek között meredeken növelve a keményvalutás technológiabeszerzés mértékét Nyugat-Európából.²² Éppen ezért Moszkva már az 1960-as évek közepétől folyamatosan és rendszeresen figyelmeztette a keleti blokk országait, hozzájárulásukat kérte az infrastruktúra zömét jelentő, Szovjetunió belüli zajló építkezésekhez, illetve – esetünkben legfontosabbként –, alternatív technológiákra és energiahordozókra vonatkozó javaslatokkal „bombázta” a szövetséges fővárosokat. Ebben a minőségében a Szovjetunió a „rés” technológiák képviselőjeként is fellépett. Így például a nukleáris technológia blokkbeli képviselői, esetünkben Magyarországon a Nehézipari Minisztérium, ugyanúgy a szovjet szándékokra (is) hivatkoztak, mint az olajat propagáló Tervhivatal.

A korszak szocialista energiapolitikája tehát a belső termelés és különböző szovjet ajánlatok között való választást jelentette. Ennyiben Moszkva nem diktált, a kelet-közép-európai országok választása valódi volt, még csak a szektorális szuverenitás komolyabb korlátozására sem utalt semmi. Utóbbira nem is volt szükség. A Szovjetunió egy, az energetika területén a többi KGST-tagállam számára ebben az esetben speciel kétségtelenül előnyös feltételrendszert kínált, ami kizárta, hogy ezek az országok máshonnan importáljanak nyersanyagot, technológiát. A magyar döntéshozatalban

¹⁸ Uo. 659. o.

¹⁹ A nukleáris esetben remek háttérrel és dokumentációt ad ezekről a vitákról SZABÓ Benjámin: *Atomkorkép*. Budapest, 2004.

²⁰ GUSTAFSON, Thane: *Crisis Amid Plenty – The Politics of Soviet Energy Under Brezhnev and Gorbachev*. Oxford, 1989. 275. o.

²¹ A szovjet energiaárakon keresztül a blokknak folyósított szubvenció 1980 körül érte el a csúcst, akkori áron 10 milliárd USD körül volt annak éves mértéke (durván a magyar GDP 40 százaléka). Uo. 273. o.

²² Uo. 182–227. o., illetve SZLAVKINA, Marija V.: *Nyeftegazovoj faktor otyecsesztvennoj modernizacii 1939–2008*. Moszkva, 2015. és HÖGSELIUS, Per: *Red Gas – Russia and the Origins of European Energy Dependence*. New York, 2013.

kimondatlanul is meghatározó volt a keményvaluta megőrzésének szempontja és az energiaimport rubeles elszámolásban való tartása: így például a Nehézipari Minisztérium egyik érve egy új kőolaj-finomító létesítése mellett az olajtermékexport tőkés irányba való növelése volt.²³ Ennek megfelelően a Szovjetunió a feltételrendszer megváltoztatása révén tudta befolyásolni ezen országok energiapolitikai preferenciáit és döntéseit. Így a Szovjetunió képezte az energiaátmenet „környezetét” is, a szovjet blokkon kívüli események is (például az 1970-es évek árrobbanása) is a szovjet energiapolitikai szűrőn keresztül jutott el a KGST-tagállamokig.

A Szovjetunió már csak azért sem determinálhatta ezen országok energiapolitikai döntéseit, mert saját döntéshozatala sem volt egységes. Hosszú vitákat követően az 1966-os 23. SZKP Kongresszus döntött Nyugat-Szibéria olaj-, majd később gáztartalékainak feltárásáról, amely beruházások kimenetele sokáig nem volt egyértelmű.²⁴ Épp mire az 1970-es évek elejére-közepére bizonyossá vált, hogy nagyobb mennyiségű szénhidrogén származik majd a térségből, lassult le a szovjet gazdasági fejlődés, és éleződtek ki a belső feszültségek, vált egyre fontosabbá a szektorból származó devizabevétel. Így korszakonként Moszkvában más és más megítélés alá estek a szatellit-fővárosoknak a tervalkuk során tapasztalható önző kunyerálásai, túltervezései és zabolátlan igényei is. Ebből fakadóan a KGST-országokban megfigyelhető bizonytalankodás a Szovjetunió szándékait illetően érthető és indokolt volt, még ha gyakran a helyi döntéshozók nem is értették teljesen azok hátterét.

Ettől függetlenül a Szovjetunió magatartása egyre nyomatékosabbá vált az évek során. Az 1960-as évek közepén még csak ajánlatként merült fel a nukleáris energia, a gázszállítások és később a villamosenergia exportja. Ehhez képest a 9. ötéves tervidőszakra vonatkozó 1966-os előzetes tárgyalásokon a Szovjetunió már komolyabb korlátozásokat helyezett kilátásba az olaj exportvolumenjét illetően.²⁵ Nem véletlenül, Magyarországon és más KGST-országokban is ekkor kezdődött egy jelentősebb vita a földgázimport és a nukleáris energia bevezetésének vonatkozásában. Az előbbi Magyarországot ekkor még nem érintette, mivel ebben az időszakban jelentősebb szénhidrogénkincset tártak fel az országon belül. Ugyanakkor 1966 decemberében végül Magyarország is aláírt a Szovjetunióval egy kormányközi egyezményt 800 MW nukleáris kapacitás építéséről 1975–1977-es üzembe helyezéssel.²⁶ A korszak bizonytalankodására jellemző, hogy 1969-ben ezt az egyezményt, illetve annak végrehajtását határozatlan időre elhalasztották. Az eleve meglévő ellentáboron és kétségeken

²³ NEHÉZIPARI MINISZTERIUM: Az új kőolajfinomító és az azzal összefüggő létesítmények telepítése. *Nemzeti Archívum*, XIX-F-17-nn 27 doboz, 0098/69.

²⁴ SZLAVKINA, Marija V.: *Triumpf i tragedija. Razvityije nyeftegazovogo kompleksa SZSZSZR v 1960–1980-je godi*. Moszkva, 2002.

²⁵ BOSÁK, Balázs: A magyar atom. *Napi történelmi forrás*, 2018.01.19., <https://ntf.hu/index.php/2018/01/19/a-magyar-atom/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ A teljes egyezmény megtalálható SZABÓ: *Atomkorkép*. 87–90. o.

túlmenően ebben szerepet játszott Moszkva visszakoza, az olajban a korábban a magyar fél által kért volumen rendelkezésre bocsátása.

Ehhez képest a következő tervidőszakra vonatkozóan, 1972 márciusában a szovjet fél már kerekperek megtagadta a magyar kérést, és a kért éves 14 millió tonna helyett csak 9,5 millióra tett ígéretet.²⁷ Már ez a szovjet intézkedés is jelentős változásokat indukált, például a paksi beruházás azonnali újraindítását, ezúttal már megnövelt, 1760 MW-os kapacitással. 1975-től kezdődően pedig folyamatosan és jelentősen növekedtek az olajimport költségei a bukaresti csúszóár-formulának²⁸ megfelelően (2. táblázat). Ez a már inkább piaci, semmint adminisztratív-politikai intézkedés volt képes 1980-ra stabilizálni a keleti blokk olajfogyasztását. Ugyanakkor még ezt követően is alkalmazott a szovjet fél esetenként, például 1982-ben exportvolumen-csökkentést.

2. táblázat. Szovjet-magyar és világpiaci olajárak, 1970–1978 (rubel és USD)

	Szovjet-magyar elszámolóárak (rubel)	Brent jegyzésárak (USD)
1970	15,18	1,8
1971	15,89	2,24
1972	15,89	2,48
1973	15,89	3,29
1974	15,89	11,58
1975	37	11,53
1976	39,95	12,8
1977	49,2	13,92
1978	59,7	14,02
1979	67,9	31,61

Forrás: BP Statistical Review, 118. o.²⁹

Ennek megfelelően a KGST-országok, minden különbözőségük ellenére, az 1980-as évekre nagyjából mind ugyanoda jutottak. Az eltérések legfőképpen a belső nyersanyagvagyon vonatkozásában álltak fenn: Lengyelországban, és kisebb mértékben Csehszlovákiában a helyi szénvagyon, Romániában a szénhidrogénkincs kínált bizonyos fokú autonómiát, és csökkentette a szovjet import arányát. Az NDK és

²⁷ Uo.

²⁸ Ez a világpiaci árhatásokat, illetve azok egy részét ötéves átlag alapján, azokat követve és némileg kismítva érvényesítette a KGST az olajkereskedelmen belül.

²⁹ Beszámoló a szocialista országokkal 1979-re megkötött árucserereformalmi megállapodásokról és az 1979. évi ártárgyalások eredményeiről. *Nemzeti Archivum*, XIX-G-3-p 118. o.

Bulgária gyorsabban váltottak nukleáris energiára, de például Bulgária sokáig nem kívánt érdemben szovjet gázt. Ettől függetlenül azon országok, ahol erőforrás-szűkösség állt fenn, kivétel nélkül építettek szovjet nukleáris reaktorokat, importáltak szovjet földgázt és villamos energiát. Ezek a megoldások széles körben elfogadottakká, a helyi „energiarezsim” részeivé váltak. Egyet lehet érteni Thane Gustafson értékelésével, miszerint „Kelet-Európa gyakorlatilag része a Szovjetunió hazai energiaátmenetének”.³⁰

III. Néhány tanulság napjaink energiaátmenetére vonatkozóan

Bár illendő minden ilyen történeti összehasonlítást az Európai Unió és a Szovjetunió közötti különbségtétellel kezdeni, ennek a jelentősége jelen esetben mérsékelt. Kétségtelenül igaz, hogy a Szovjetunió egy sor területen szuverenitáskorlátozó volt, de mint fent is írtuk, pont az energiapolitikában nem volt szükség a hegemonia nyújtotta nyílt utasításos eszközökre. Az energiapolitikában a Szovjetunió néhány apró kivételtől eltekintve „befizető” volt a közös KGST-büdzsébe, a keleti blokk országai pedig ennek haszonélvezői voltak. A szovjet korszakban létrejött kapcsolatok zavartalanul üzemeltek a KGST felbomlását követően, sőt Magyarországon a földgázimport még 1989 után is másfél évtizedig dinamikusan nőtt. Jellemző, hogy a térség függetlenné válását követően is több mint húsz évre volt szükség, hogy valamilyen szintű diverzifikáció meginduljon, az is csak a globális folyamatok és a biztonsági percepciók változásának együttes hatására. A szovjet hegemonia ott volt a háttérben, de nem volt szükség napi használatára.

Az Európai Unió intézményei változó mértékben és tartalommal vesznek át szuverenitást a tagállamoktól, azok beleegyezése révén. Ugyanakkor ez a folyamat nem teljes mértékben transzparens, a klímapolitika vonatkozásában a közös intézmények automatizmusok kialakítására törekszenek (például EU ETS), amelyek esetenként csak évekkel vagy évtizedekkel a kialakításuk után válnak meghatározóvá. Az energiapolitika hagyományosan komplex terület, gyorsan változó viszonyrendszerrel, aminek révén a döntéshozók informáltsága vagy döntéseik következményeinek prognosztizálhatósága mérsékelt. Nem véletlenül, míg a térség 2004-es csatlakozásakor az energiapolitika meghatározóan tagállami hatáskör volt, és a klímapolitika uniós szinten alig létezett, mára mindkettő szinte teljes egészében a közös politikák hatáskörébe került. Formálisan a tagállamok ugyan továbbra is rendelkeznek energiamixük meghatározásának jogával, de mára ez a kitétel kiürült. A 2050-ig elérendő

³⁰ „In effect, Eastern Europe is part of the Soviet domestic fuel-switching strategy.” GUSTAFSON: *Crisis Amid Plenty...* 274. o.

klímasemlegesség, a belső piac szabályozói eszközökkel való kiteljesítése és az állami támogatások regulációja néhány formaváltozatra szűkíti le az elérhető kimenetek körét, legfeljebb az oda vezető út vonatkozásában vannak tagállami különbségek.

Látszólag a kelet-közép-európai országok orosz energiaiimportja és nexusa gyengítheti az uniós energiapolitika hegemoniáját, és csökkenti a megújulókra való áttérés ütemét.³¹ Ugyanakkor a nukleáris ambíciókat leszámítva (Magyarország, Bulgária, kisebb mértékben Szlovákia és Csehország) az uniós klímapolitika épphogy gyengíti, távlatilag pedig felszámolja ezt a függést. Függetlenül a szénhidrogének eredetétől mind az új, mind a régi tagállamokban visszaszorulnak a szénhidrogének. Az EU olajfogyasztása a 2000-es évek közepe óta trendszerűen csökkent, 2019-ig mintegy 15 százalékkal,³² kiváltképp az új iparági szabványok miatt. Oroszország csakúgy, mint a többi olajtermelő keveset tehet ennek megakadályozásért. Oroszország ugyan érdekelt az uniós energiaátmenet lassításában és kudarcában, ez inkább moszkvai várakozás, semmint valós szektorális törekvés. Nyilvánvalóan más a helyzet az EU-n kívüli kelet-európai országokban, ahol ideális esetben akár a szovjet típusú energiapolitikai hegemonia is fennmaradhatott. Moszkva jelenleg is az 1970-es évek KGST-tér-ségéhez hasonló energiaátmenetet vezérel Belaruszban: helyi nukleáris energiával igyekszik kiváltani a fehérorosz gázfogyasztást.

Míg a Szovjetunió esetében a szovjet nyersanyagpolitika és gazdasági trendek képezték a meghatározó hátteret, addig az Európai Unió imperatívusza a globális klímaváltozás, illetve annak belső, társadalmi percepciója. Ez kétségtelenül szuverenitáskorlátozó, még ha a szó absztrakt értelmében is. Egy globális jószág, a légkör védelme érdekében a létező gazdasági folyamatokba való agresszív beavatkozást igényel, perspektivikusan a Föld összes társadalmára részéről. Így a klímapolitika ugyanolyan civilizációs vívmány (és kényszer), mint volt annak idején a szovjet földgáz háztartásokba való bevezetése vagy a nukleáris energia használata. Az Európai Unió ebben a vonatkozásban úttörő, globálisan a legmodernebb szabályozási rendszert képviseli. 2008 és 2018 között éves átlagban 1,8 százalékkal csökkentette az emissziót, szemben az Egyesült Államok 1,1 százalékos mérséklésével vagy a nem-OECD térség 2,5 százalékos növekedésével.³³ Fonák módon a kelet-közép-európai országok egy olyan szakpolitikai rendszer bevezetésétől ódzkodnak, ami a rég megálmodott modernséget és fejlettséget jelképezi.

Akárcsak a Szovjetuniót, a nyugati államokat és főleg Németországot is gyakran érik a közbeszédben olyan vádak, hogy az általuk támogatott energiaátmenet gazdaságpolitikai manőver, otthoni új iparágak kifejlesztését, a struktúraváltást támogatják általa, miközben a költségeket terítik az Unió szintjén. A szovjet esetben

³¹ CETKOVIC–BUZOGÁNY: *Between markets, politics and path-dependence...*

³² BP Statistical Review of World Energy, 2020., <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (letöltve: 2021.03.31.).

³³ Uo.

ebből annyi biztosan igaz, hogy Moszkva költségminimalizáló stratégiát folytatott, igyekezett a keleti bloknak adott szubvenciók mértékét csökkenteni és a terhek egy részét áthárítani. A német esetben is jogos észrevétel, hogy az Európai Unió energiaátmenetére vonatkozó tervei javarészt a nyugati rendszerek és gazdaságok lehetőségeire vannak szabva. Németország esetében speciel találkozott a klímapolitikai ambíció a szükséges mérettel, így az *Energiewende* valóban meghatározza az uniós klímapolitika karakterisztikáját. Azonban a német gazdaság számára kevés nettó üzleti haszon látszik kibontakozni ebből, kiváltképp nem az első évtizedekben. A német autógyárak a világ legszigorúbb kibocsátás-csökkentési rendszere közepette maradtak le az elektromos mobilitás területén a kínai és amerikai versenytársaik mögött. A német gépipar vezető cégei szenvednek el milliárdos veszteségeket a nukleáris, szénipari kivezetések miatt. A német inkumbens közműcégek fokozatosan veszítették el piaci részesedéseiket spanyol, dán és egyéb megújuló erőművi kapacitások miatt, miközben a német kormányzat egy ideig még csak nem is engedélyezte számukra az ezekre a piacokra való belépést. Ezeket és még sok más gazdaságpolitikai, versenyképességi költséget nem ellensúlyozza, hogy pár területen, például szélturbinagyártásban valóban kifejlődtek komoly német gépipari kapacitások. Valójában az uniós klímapolitikai motiváció erősen politikai és nem üzleti eredetű, esetenként, mint például a zöldmozgalmak vonatkozásában még csak nem is beszélhetünk erős nagyvállalati beágyazottságról; sokkal inkább gyanakvásról.

Ugyanakkor érdemi különbség, hogy ellentétben a szovjet hegemonia korszakával a mostani átmenet költséges és gazdaságilag fájdalmas, kiváltképp annak első évtizedeiben. Nagyon eltérő számítások vannak a költségekre vonatkozóan. A Bizottság a 2030-as klímacél 15 százalékponttal való megemelésének (55 százalékra) hivatalos indoklásában az energiára jutó makrogazdasági kiadásoknak 10,6 százalékaról (2015) 11 százalékra való növekedését feltételezte 2030-ig, továbbá éves szinten átlagosan 350 milliárd EUR, durván az uniós GDP 2 százalékára rugó többletbefektetést igényelt 2021 és 2030 között.³⁴ Ebben elvileg többek között benne van az erőművi állomány jelentős cseréje, az átviteli hálózat fejlesztése, a közúti alkalmazkodás, az épületállomány leszigetelése és energiahatékonyság növelése. Ugyanakkor vannak olyan technológiai kérdőjelek, amelyekre ma még nincs válasz, illetve amelyek költségviszonyaira ma még nem adható becslés.

Egy GDP 2 százalékára rugó befektetésiráta-növekedés egyes társadalmi és iparági csoportok számára jelentős megterhelést jelenthet. Ezek a mindennapokban is érezhetőek. 2019-ben az EU28-akban a fogyasztói villamosenergia-árak átlagosan bő negyedét már különböző megújuló szubvenciók, kapacitás- és környezetvédelmi

³⁴ EUROPEAN COMMISSION: *Stepping up Europe's 2030 climate ambition – Executive Summary of the Impact Assessment Report*. SWD(2020) 117 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0177&from=EN> (letöltve: 2021.03.31.).

díjak adták, ehhez hozzáadva a gyorsan emelkedő hálózati díjakat a teljes ár már csak mintegy harmada a hagyományos adó és fűtőanyagköltség.³⁵ Az új személygépjárművek piacán folyamatos az árnövekedés, és a java még előttünk áll: egy „erős hibrid” reáláron durván duplája a 2010-es évek elején készült robbanómotoros társának, egy elektromos társa legalább háromszorosa; ugyanakkor hatótávban, végsebességben még mindig jelentősen elmarad attól. Nem lehet tudni, hogy ezeket az költséghátrányokat egy évtized alatt le tudja-e dolgozni az iparág, avagy az új (és idővel a használt) személyautók újra elérhetetlenné válnak a kelet-közép-európai alsóbb jövedelmű társadalmi csoportok számára.

Ellentétben az 1970-es évek energiaátmenetével, amikor a szektorális döntések alig-alig érintették a hétköznapiakat, a mostani dekarbonizáció a mindennapok részévé válik, a lakosság széles rétegei tapasztalják meg annak folyamatát. Ennyiben a kelet-közép-európai országok jelentős részének ódzkodása nem elszigetelt esemény. Többek közt Németországban is politikai témává vált a villamosenergia-árak kérdése, és a kormányzat csökkenteni kényszerült az abba foglalt megújuló szubvenciók mértékét.³⁶ Az energiaátmenet eleve nem vált konszenzusos, *mainstream* politikává egy sor politikai közösségben, és ehhez még a költségek ismeretében, politikai értelemben „új generációs” ellenzők is érkeznek. Így az uniós klímapolitika sok ponton sérülékeny, többek közt a társadalmi és üzleti támogatás oldaláról. Már a 2030-as döntések végrehajtásának jelentős része, leginkább a *vállalásmegosztás* (*Effort Sharing*) vonatkozásában is bizonytalan, de 2030-at követően még nincs is elfogadott útiterv. A kelet-közép-európai vonakodás így akár szélesebb politikai platformra is lelhet a jövőben.

Ugyanakkor még a leghangosabb kelet-közép-európai ellenzők is aktívan igyekeznek adaptálódni az új viszonyokhoz, és egyre inkább tényszerű és exogén, környezeti változásként élik meg a klímapolitikát. A térség élen jár az akkumulátorgyárak befogadásában, nyomást gyakorolnak a helyi multinacionális vállalatokra az autóiipari átállás érdekében, iparpolitikai feltételekhez, helyi gyártókapacitások létesítéséhez kötik megújuló energiaprogramjaikat. Tekintettel ezen országoknak az európai értékláncokba való magas integráltságára, viszonylag kis piacméretükre, a helyi innovációs kapacitások és vállalati állomány mérsékelt voltára, nem is kínálkozik számukra más lehetőség. Magyarországon 1965 után mintegy két évtizedbe telt, hogy a nukleáris

³⁵ EUROSTAT: *Electricity prices components for household consumers – annual data (from 2007 onwards)*. NRG_PC_204_C tábla. Sok országban ezeket a díjtételeket elrejtik más adónemek alá, így a valós költségek magasabbak lehetnek.

³⁶ WEHRMANN, Benjamin: Germany's renewables surcharge capped at 6.5 cents in 2021 but benefit for customers uncertain. *Clean Energy Wire*, 2020.10.15., <https://www.cleanenergywire.org/news/germanys-renewables-surcharge-capped-65-cents-2021-benefit-customers-uncertain> (letöltve: 2021.03.31.). illetve ANDOR, Mark A. – FRONDEL, Manuel – VANCE, Colin: Germany's Energiewende: A Tale of Increasing Costs and Decreasing Willingness-To-Pay. *IAEE Energy Forum*, 2017., https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2928760 (letöltve: 2021.03.31.).

energia egy bizarr szovjet javaslatból valósággá és széles körben elfogadottá, a rezsim részévé válják. Minden esély adva van arra, hogy az alacsony kibocsátású technológiák az európai gazdaságok struktúraváltása és szakpolitikai kényszerek együttes hatása révén váljanak elfogadottá és általánossá.

DUNAY Pál*

A nemzetközi rendszerről a nagyhatalmi verseny körülményei között, avagy hová tűntek az illúziók?

A Valki László vezette nemzetközi jogi tanszék rendkívüli hely volt. Kis létszám, személyes barátságok és nyitott szellemiség. Azon a tanszéken bármit ki lehetett mondani. Az országot munkám kezdetén, 1982-ben, még oly jellemző politikai korlátok mintha nem is léteztek volna. Éppilyen fontos volt az a szellemi közösség, melynek keretében egymás írásait megvitattuk, előadásait gyakran meghallgattuk, aminek hatására a kommentárok nyomán biztos javultak. A segítő közeg átörökítése esetemben több másik munkahelyen a nemzetközi jogi tanszékről kapott, magammal vitt minta. Mindig meglep, hogy ez a szellemiség nem szélesebb körben terjedt el, és nem mindenütt része a generációkat átívelő kollegiális együttműködésnek.

Szerencsém volt azért is, mert Valki László érdeklődése akkor fordult még a korábbiaknál is erőteljesebben a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi biztonság vizsgálata felé, amikor én elkezdhettem dolgozni az ELTE Nemzetközi Jog Tanszékén. Akkoriban jött létre az MTA Intézetközi Békekutató Központja, ami a nemzetközi politikai és biztonsági kutatások ernyőszervezeteként szolgált. Valki László irányítása mellett kapcsolódhattam be a munkába, és bővílhetett érdeklődésem a nemzetközi kapcsolatok felé a nemzetközi jog irányából. Így lettem „részleges pályaelhagyó”.

Az előbbieken túl Valki Lászlóval együtt vallhatom magam szerencsésnek azért, mert felnőttkoromban három különböző politikai rendszert is „végigpróbálhattam”. Láthattam azokat a küzdelmeket, ahogyan Magyarország próbálta különféle korlátok és lehetőségek között meglegelni helyét és megtalálni azt a nemzetközi szerepet, amiről vezetői azt gondolták vagy hitték, hogy az országnak – vagy legalább azoknak, akik a döntéseket hozzák – a legmegfelelőbb. De természetesen a változás nem csak az országban történt, hanem a nemzetközi környezetben is, beleértve a hidegháború és a bipoláris nemzetközi rendszer végét jelentő paradigmaváltást is. Többszereplős volt tehát a változás, és érthető módon engem a nemzetközi keretek alakulása kötött le.

* DUNAY Pál egyetemi docens, ELTE TÁTK; NATO és európai biztonsági kérdések professzora, George C. Marshall European Center for Security Studies.

I. Honnan indultunk?

A nemzetközi rendszer jelenkori állapotával foglalkozó legtöbb tanulmány mindmáig azzal kezdődik, hogy azt szembeállítja a hidegháború időszakával. Ahogy kutatók fiatalabb generációi jelennek meg a színen, az összehasonlítás mind egyszerűbbé válik. A hidegháború differenciálatlan, könnyen érthető korszakká szelődül, aminek lényege a két szuperhatalom és az általuk vezetett tömbök szembenállása volt. A két szuperhatalom meghatározó szerepe mellett a hidegháború globálisan jelölte ki az államok mozgásterét: választhattak a patrónusok között. Kivételképpen még „oldalt is válthattak”, miként tette azt Egyiptom 1973-ban vagy Szomália ugyancsak az 1970-es években. Egy-egy esetben pedig az is előfordult, hogy két kommunista állam között váltottak, miként azt Albánia tette az 1960-as évek elején. Aki nem választott, pórul járt, mert választásra kényszerítették, miként azt a Szovjetunió tette Afganisztán esetében. A fentiek miatt a hidegháború és a kétpólusú nemzetközi rendszer gyakran összemosisdik; ezt elősegíti, hogy a kettő között időbeli egybeesés vagy legalábbis tartós átfedés figyelhető meg. Van ugyan kivétel, hiszen egy finn szerző megkülönbözteti a kettőt, és fölveti a kérdést: vajon a hidegháború nem ért-e véget az ún. kubai rakétaválsággal, amit követően a rendszer ugyan bipoláris maradt, de a hidegháború véget ért.¹ A kutatók többsége ezzel szemben a kétpólusú rendszer és a hidegháború együttéléséről értekezik, és az utóbbit korszakolja attól függően bontva szakaszokra, hogy milyen mértékű ellenségesség jellemezte.

Azon a bizonytalanságon túl, ami a hidegháború kezdetét és végét illeti, abban nagyjából egyetértés uralkodik, hogy középpontjában két egymást kölcsönösen kizáró ideológia állt. A katonai szembenállás az ideológiai antagonizmusból volt levezethető. Abban azonban már jóval kevésbé volt egyetértés, hogy a két rendszer együttélése lehetséges volt-e, vagy a hidegháború végéhez az egyik fél teljes győzelmére volt szükség. Ráadásul – állítják – az egzisztenciális ellentét csak akkor szűnhetett meg, amikor az egyik modell megszűnt.² Az ezekben a kérdésekben elfoglalt álláspont azért is lényeges, mert segít abban, hogy mérlegelhessük: bekövetkezhet-e újabb hidegháború. Azt illetően ugyanis aligha lehet kétség, hogy a nemzetközi rendszer struktúrája változhat attól függően, miként alakul a hatalom megoszlása a nemzetközi rendszerben.

Történetek azonban nem csak a hidegháborúnak, mint az elmúlt harminc esztendőben létezett nemzetközi rendszer előzményének megvilágításában segítenek, hanem hosszabb trendek megfigyeléséhez is értékes a hozzájárulásuk. Ezek közül önkényesen érdemes kiragadni azt, hogy a történelemben az emberiség többnyire

¹ JOENNIEMI, Pertti: *Neutrality beyond the Cold War. Review of International Studies*, 19. (1993) 3., 289–304. o., különösen a 290. és skk. o.

² MANDELBAUM, Michael: *The Dawn of Peace in Europe*. New York, 1996. Nem sokkal később pedig cikkében vetette föl a kérdést MANDELBAUM, Michael: *Is major war obsolete? Survival*, 40. (1998) 4., 20–38. o.

nem demokráciában élt, hanem különféle parancsuralmi rendszerekben. Az előző évszázadban azonban ez a trend megváltozott, és a demokráciák száma növekedni kezdett. Ebből az akár évszázadosnak, de legalább háromnegyed századosnak tekinthető tendenciából szűrték le többet azt a következtetést, hogy tendenciaként a demokrácia válik uralkodóvá, számuk folyamatosan emelkedik, s mind többen tekintik modellnek. A tendencia azonban a 21. század elején vagy megtört, vagy legalábbis szünetet vett, és mint látni fogjuk, olyan politikai berendezkedésű és gazdasági fejlődésű országok jelentek meg, amelyek alternatívaként szolgálhatnak a demokrácia modelljével szemben. Ráadásul ebben a választásban megjelenik a nemzetközi kapcsolatok elméletének egy ősi problémája: az elemzési szint.³ Rányomják-e bélyegüket a nemzetközi rendszer sajátosságai az államokra, vagy azok szabadok maradnak abban, milyen rendszert hoznak létre és miként orientálódnak. Mint látni fogjuk, itt majd választóvonal húzódik a nemzetközi kapcsolatok két nagy iskolája, a realisták és a liberálisok között. (A konstruktivisták – legalábbis a saját véleményük szerint – nem alkotnak harmadik meghatározó iskolát, ehelyett a kettő fölött állnak, s a konstruktivizmus inkább elemzési módszernek tekintendő.) Természetesen Magyarországon nehéz lenne bárkit is meggyőzni arról, hogy az államok nagy szabadsággal rendelkeznének választásaikat illetően. Inkább azt a véleményt osztják, hogy az állam befolyása addig terjed, ameddig harcokcsijainak lőtávolsága.⁴ Az államon belüli szintéren pedig az a kérdés jelenik meg, kinek a választása a meghatározó: az egyéné vagy az állam vezetőié.

II. A nagyhatalmak versenye

A nemzetközi rendszer különböző sebességgel változik. Egyes időszakokban az átalakulás látványos és szédítő sebességű, máskor a változások lassúak, sőt akár alig észrevehetők. Ráadásul a rendszerszintű változás ritka, az alrendszerek (például az egyes kontinensek vagy régiók) folyamatai pedig eltérő időszakra eshetnek. Elég arra utalni, hogy Afrikában az 1950-es évek második fele és a hatvanas évek első éveit alapvetően alakították át a kontinenst, sok állam nyerte el függetlenségét, míg az 1980-as évek végén Kelet-Közép-Európa változásai voltak hasonlóképpen jelentősek. Természetesen nehezebb megítélni a nemzetközi rendszer éppen most zajló változásait, mint a múltbélieket. A nehézségeket csak fokozza, hogy az átalakulások hosszabb távú trendjeit figyelő akadémiai kommentátorok mellett politikai elemzők és a sajtó is részt vesznek a változások értékelésében, sőt utóbbiak nyilván nagyobb hatást gyakorolnak a köz-

³ SINGER, David J.: The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14. (1961) 1., 77–92. o.

⁴ KENNAN, George F.: *The Chargé in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State*. 861.00/2 – 2246 Telegram. Moszkva, 1946. február 22., <https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm> (letöltve: 2021.03.31.).

vélekedésre, mint a kutatók. Márpedig előbbieket más tempóban elemzik a nemzetközi politikai folyamatokat. Szemükben kisebb változások is jelentősnek és tartósnak tűnhetnek, sőt gyakran emlegetik, hogy egy-egy esemény az egész nemzetközi rendszerre átalakító hatással van. Pedig ez a legritkábban van így.

A nemzetközi rendszer hidegháború elmúltával bekövetkezett változásai közül leggyakrabban azt szokás felemlíteni, hogy megszűnt az antagonisztikus szembenállás és a bipolaritás. Holott egy másik átalakulást talán éppoly fontos lenne kiemelni. Nevezetesen megváltoztak a hatalomnak és a befolyásnak azok a forrásai, amelyekre az államok hagyatkoztak a nemzetközi rendszerben. Míg a hidegháború meghosszabbította a katonai erő történelmi jelentőségét, és a nukleáris fegyverek hozzáadásával azt egyben fel is értékelte, a hidegháború vége felé (és nem csupán a legvégén) ebben változás következett be. A nyolcvanas években kitűnt, hogy hiába ül egy-egy állam harmincezer vagy még annál is több atombombán és nukleáris robbanófejen, hiába tart több millió katonát fegyverben, ha gazdaságából hiányzik a megújulás képessége, ha jobb híján csak nyersanyagokat és energiahordozókat tud szövetségesein túl a világban exportálni, ha ideológiája megmosolyogtatja azokat, akik modellt keresnek, s végül ha saját lakosságának egy részét politikai fogolyként kell tartania – sebezhető lesz.

Amennyiben a hatalom a nemzetközi rendszerben többdimenziós, azok az államok számíthatnak vezető szerepre, amelyek különféle területeken egyaránt kiemelkedően teljesítenek. Ez azonban nem jelenti a katonai erő szerepének meghaladását, hanem mindössze azt, hogy a katonai hatalom az egyik alkotóelemmé vált, és magában nem elegendő vezető szerephez a nemzetközi rendszerben. A helyzet némiképpen bonyolultabb a nukleáris fegyvereket illetően. Nevezetesen azért, mert ugyan vélhetőleg nem háború megvívására alkalmas eszközökről van szó, de birtoklásuk státuszt ad a nemzetközi rendszerben. Az Atomsorompó-szerződésben elismert öt atomhatalom egybeesik az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagjaival. A további négy atomhatalom közül pedig egy (Észak-Korea) semmilyen jelentőséggel nem rendelkezne atomfegyverek és a megszerzésükre tett erőfeszítések híján.

Ennyi kitérő után fölmerül a kérdés, mitől tekintünk egy államot a nemzetközi rendszer meghatározó szereplőjének. A válasz nem túl bonyolult és összetett. Az biztos, hogy bizonyos „mérettel” rendelkeznie kell az államnak. Ugyancsak szükség van viszonylag nagy lakosságra, bár ez nem feltétlenül elegendő. Elég talán arra gondolni, hogy Oroszországot általában a nemzetközi rendszer fontos szereplőjének tartják, míg a népesebb Banglades, Nigériát és Pakisztánt jóval kevésbé. Ezek az adottságok csak kis mértékben befolyásolhatók. Nem úgy, mint a hatalom egyéb forrásai. Ezek egyike nyilván az adott ország gazdasági teljesítménye, mind a GDP nagyságát, mind pedig a gazdaság összetettségét tekintve, amit kiegészít az innováció, a megújulási képesség és számos egyéb tényező. A katonai erő és a gazdasági hatalom egy része ún. kemény hatalmi eszköznek minősül, de ezekkel párhuzamosan növekszik a puha hatalmi eszközök szerepe. Nyilvánvaló, hogy – az 1980-as évek második fele és a 2010-es évek

közepe között eltelt majdnem három évtized európai illúziói ellenére – a puha hatalom szerepének fokozódása nem jelenti a kemény hatalmi eszközök, beleértve a katonai erő visszaszorulását. A kormányzasképesség, a válságokat követően az adott állam megújulási képessége, az az adottsága, hogy újraindítsa működését, a diplomácia, a média befolyása, a kultúra nemzetközi megjelenítése, az adott ország által képviselt életmód mintaként való átadása mind-mind ide tartoznak. Felismerve, hogy a nemzetközi rendszerben a befolyás növelése többdimenziós megközelítést igényel, valamint tekintettel arra, hogy az államok maximalizálni kívánják nemzetközi befolyásukat, azok az államok, amelyek nem tartják státuszukat megfelelőnek, kénytelenek tenni ennek érdekében.

Az államok két irányban próbálkozhatnak azzal, hogy fokozzák erejüket és így befolyásukat a nemzetközi rendszerben. Megkísérelhetik azt, hogy az erősségeikből származó forrásaikat hasznosítják más területen, mondhatni *horizontálisan* erősödjenek. Elég Kína példájára hivatkozni. Gyorsan növekvő gazdaságát arra használta, hogy fejlessze katonai erejét, bővítse kulturális diplomáciáját. Ezzel diverzifikálja hatalmi bázisát. A másik lehetőség az, hogy az adott állam tovább fokozza erejét azon a területen, ahol már erős. Ez a hatalom *vertikális* fokozása. Kína ebben is kitűnik, amennyiben gyorsan bővülő gazdaságára építve [harminc esztendő alatt (1990 és 2020 között) tizenegyszeresére nőtt részesedése a világ GDP-jében]⁵ tőkét fektet be külföldön, olyan nemzetközi projekteket indít, amelyek elősegítik, hogy tovább fokozza versenyképességét, termékei piacra jutását. Ezzel hosszú távon – szerencsés esetben – megsokszorozza gazdasági teljesítményét és befolyását.

A kérdés immáron az, mi történik azokkal az országokkal, amelyek nagyhatalmak vagy magukat nagyhatalomnak tekintik, de valamilyen okból elmulasztják azt, hogy gondoskodjanak hatalmuk akár horizontális, akár vertikális fokozásáról, illetve kiterjesztéséről. Több ilyen eset létezik. Elég talán kettőt említeni. Németországot, amely történelmi okokból ódzkodik attól, hogy jelentős katonai erőre tegyen szert, amit természetesen védelme tekintetében részben kompenzál az, hogy a NATO tagja, és az utóbbi időkben az, hogy szövetségesei és barátai veszik körül. A másik Oroszországot, amely több gyengeséggel néz szembe, amelyek között kettőt érdemes itt felemlíteni.

Gazdasága nem kellőképpen diverzifikált, s különösen lehangoló a minőségi fogyasztási cikkek előállítására. Ahogy azt Lilia Sevcova megjegyezte: „Oroszország gazdasága nem diverzifikált és az alapanyagok piacán nyugszik”.⁶ Oroszország nem gyárt laptopokat, s csak rövid ideig állított elő ún. okostelefonokat (amelyeket Kínában

⁵ China's share of global gross domestic product (GDP) adjusted for purchasing-power-parity (PPP) from 2009 to 2019 with forecasts until 2025. <https://www.statista.com/statistics/270439/chinas-share-of-global-gross-domestic-product-gdp/> (letöltve: 2021.03.31.); IMF1: *People's Republic of China*. <https://www.imf.org/en/Countries/CHN#data> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ SHEVTSOVA, Lilia: Russia at the Fork Again: to Tighten the Screws or to Open the Windows. *Quaderni di Relazioni Internazionali*, (2009) 9., 19. o., <https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/QR19.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

szereltek össze...), személyautói pedig a versenyképesség határán egyensúlyoznak, többször nem feleltek meg az Európai Unió egyre szigorodó környezetvédelmi előírásainak, s így oda egy ideig nem is voltak exportálhatók. Mindebben az az ellenérdekeltség jelenik meg, hogy egy erőteljes gazdasági reformot valósítson meg, aminek két oka van:

– Amikor az Oroszország által előállított nyersanyagok és energiahordozók (különösen az olaj) ára magas, az ország „lusta”, nem kíván reformokba bonyolódni, azokat elodázhatónak tartja, hiszen rendelkezésére állnak a források. Amikor pedig alacsony az olaj ára, akkor nem állnak rendelkezésre a reformhoz szükséges források. Az orosz közgazdászok pontosan ismerik ezt a problémát. Miként azt a legnagyobb orosz kereskedelmi bank, a *Szberbank* elnöke, German Gref 2016-ban megfogalmazta:

Az olajkorszaknak... vége van. Oroszország nem tudott alkalmazkodni a gazdasági és technológiai változásokhoz, és „a lefelé váltó” országok sorába került, amelyek katasztrofálisan lemaradnak fejlettebb riváisaiktól (...) Őszintén el kell ismernünk, hogy vesztetünk a versenytársakkal szemben. És (...) az új technológiák által vezérelt világban a különbség a vezetők és a vesztesek között „nagyobb lesz”, mint az ipari forradalom idején.⁷

Holott Oroszország gazdasága jelentős ingadozásoknak kitett. Nyersanyagok és energiahordozók kivitelére épül, amit a mezőgazdasági termékek és hadiipari cikkek exportja követ. Mindez azt eredményezi, hogy nem számíthat egyenletes exportbevételre. Szerencséje, hogy Alekszej Kudrin akkori pénzügyminiszter hivatali idején létrehoztak egy tartalékolási forgóalapot, ami csökkentti az ingadozások kockázatát, és ami jó szolgálatot tett, amikor beszakadt a nyersolaj ára, és addig is, amíg Oroszország alkalmazkodott a 2014-ben vele szemben bevezetett és azóta is egyre bővülő szankciók hatásaihoz. Oroszország úgy tekint a forgóalap feltöltöttségére, mint függetlenségének garanciájára, és ezért még a koronavírus-járvány idején is igyekezett ezt fenntartani, elkerülendő gazdasági függésének bárminemű növekedését.

– Oroszország, ellentétben a nyugati demokráciákkal, nem nyújt életmódmintát. Nem sokan akarnak úgy élni, mint az oroszok. (Kivéve talán – teszem hozzá ironikusan – ha a moszkvai felhőkarcolókban vagy a főváros környéki villákban élő oligarchákat nézzük. Talán csak néhány posztszovjet térségbe tartozó ország lakosainak vonzó az orosz minta.)

2. Amennyiben egy állam nem tud modernitásával, összetett hatalmi bázisával elismerést szerezni magának és így helyet kapni a világ vezető hatalmai között, akkor nagyobb jelentőségre tud szert tenni, ha nem együttműködő partnerként vesz részt a nemzetközi rendszerben, hanem megpróbálja akadályozni mások fejlődését,

⁷ Idézi BERDY, Michele A.: *Shifting Gears, Russian-Style. The Moscow Times*, 2016.01.21., <https://www.themoscowtimes.com/2016/01/21/shifting-gears-russian-style-a51510> (letöltve: 2021.03.31.).

együttműködésükből fakadó viszonylagos megerősödését. Oroszország tudatosan játszik ilyen szerepet, miközben azt a benyomást igyekszik kelteni, hogy egyike egy multipoláris rendszer pólusainak. Egyik vezető kutatócsoportja azt állítja: „Most nem két vagy három, hanem legalább öt fő szereplő van a globális gazdaságban és politikában, és mindegyik sajátos értelmezéssel rendelkezik a politikai kultúráról”.⁸ De az erősségei és gyengeségei közötti nagy távolság miatt nehezen tudja ezt hitelesíteni. Így van, aki Oroszországot a világ vezető hatalmai közé sorolja, míg mások egy „küszködő” nagyhatalmat látnak.

Egyetlen olyan terület van, ahol Oroszország erőfeszítéseket tett arra, hogy túllépjen fogyatékosságán: a propaganda. Vlagyimir Putyin már 2012 kifejezte elégedetlenségét ezen a területen. „Az elmondottak (...) csak külpolitikánk és diplomáciai tevékenységünk információs és propagandatámogatásának, a külföldön Oroszországról alkotott valós kép kialakításának a része. El kell ismerni, hogy kevés sikerünk van itt. Az információs területen gyakran túljátszottak minket. Ez egy különálló, többdimenziós kérdés, amelyet komolyan kell venni.”⁹ Az elnök döntését számos konkrét lépés követte, beleértve az RT televízió közpénzzel történő jelentős „feltőkésítését” és profilváltását, az orosz hadsereg vezérkari főnökének, Valerij Geraszimov tábornoknak a hibrid háborút támogató fejtegetését (mivel teljes értékű doktrínáról aligha lehet beszélni) és az információs tevékenység mögött meghúzódó aktív intézkedéseket.¹⁰ Mind Németország, mind pedig Oroszország esete rávilágít arra, hogy a hatalom egyik vagy másik forrásának hiánya hosszabb távon gyengíti az adott állam befolyását a nemzetközi rendszerben, aminek káros hatása ugyan különféle módokon csökkenthető, de meg nem szüntethető. Ezek az intézkedések ugyan valamit segítettek Oroszország megítélésén, de aligha kompenzálhatták azt, amit Moszkva tett az elmúlt években. Ide tartozik a Krim-félsziget annexiója, a donyecki és luhanszki szeparatisták támogatása, a Bundestag számítógéprendszerének meghekkelése, Szergej Szkripalnak és lányának megmérgezése, egy volt csecsen felkelő, Zelimhan Kangosvili berlini meggyilkolása, végül pedig Alekszej Navalnij megmérgezése. Mindezek mellett nehéz lehet propagandasikereket elérni. Pontosabban a sikerek azokra korlátozódnak, akik csak a hivatalos orosz hírforrásokból tájékozódhatnak, és nem jutnak hozzá más információhoz. Márpedig csökken a számuk, ahogy a fiatalabb generáció mindinkább az internet-alapú médiából tájékozódik, amit azonban tévedés lenne egy az egyben a liberális nézetek fórumaként azonosítani.

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a nemzetközi rendszerben meghatározó befolyást csak a fent említett összetett hatalmi bázison lehet szerezni, akkor csak néhány

⁸ BARABANOV, Oleg et al.: *Living in a Crumbling World*. Valdai Discussion Club Report. Moszkva, 2018. október, 7. o., <https://valdaiclub.com/files/20155/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ PUTYIN, Vlagyimir V.: Россия и меняющийся мир. Московские новости 2012.02.27., <https://www.mn.ru/politics/78738> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁰ DARCEWSKA, Jolanta – ZOCHOWSKI, Piotr: *Active Measures – Russia's Key Export*. Varsó, 2017. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_64_ang_active-measures_net_0.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

államnak van erre esélye. Lényegében két államnak van kellőképpen erős vonzóereje: az Amerikai Egyesült Államoknak és a Kínai Népköztársaságnak. A két állam bruttó hazai terméke teszi ki a világ teljes GDP-jének 43 százalékát, és az kettejük között 24,8:18,2 százalék arányban oszlik meg. A tendencia azonban egyértelmű: Kína gyors léptekkel éri utol az Egyesült Államokat és ez a tendencia inkább csak lassítható, mintsem megállítható, vagy visszajára fordítható. A kérdés immáron az, hogy a két állam között milyen jellegű a rivalizálás. Az Egyesült Államok 2017-ben elfogadott Nemzetbiztonsági Stratégiája – nyilvános dokumentum esetében érthető módon – két állammal, Kínával és Oroszországgal folytatott *globális versenyről* szól. Az azóta elhangzott kijelentések azt mutatják, hogy 1. Többről van szó, mint egyszerű „tisztességi” versenyről, az USA riválisának tekinti a két államot, amiben megjelenik az ellenségeség eleme. 2. Világos, hogy a két állam által okozott kihívás eltérő mértékű és jellegű. Oroszország ugyan zavarba ejtő módon gyakran okoz bosszúságot, de az amerikaiaknál nominális GDP-je tekintetében tizenkétszer kisebb gazdasága mintegy zárójelbe teszi a rivalizálás súlyát és terjedelmét. Nem így Kína esetében.

Fölmerül a kérdés, hogy a Kína és az Egyesült Államok közötti rivalizálás alapját egy kettejük között kialakulóban lévő új bipoláris szerkezet és egy újabb hidegháború jelenti-e. Sokáig abban a feltevésben vizsgáltuk a nemzetközi rendszert, hogy hidegháború nem következhet be a felek között, mert bár politikai rendszerük döntően különböző, de gazdaságaik egyaránt a profit maximalizálására épülnek, kölcsönös függésük pedig jelentős. (Hasonló illúziókat vallottak eleink a 20. század kezdetén.) Annak ellenére, hogy a kínai vállalati szektorban nagy az állami tulajdon; és azon túl is az állami befolyás aránya. Következésképpen nem lehet a két állam között rendszereszerű ellentét. De akkor miért merülhet föl a gondolat, hogy mégis hidegháború felé közeledik a két állam? Ahelyett, hogy számos opciót vázolnák fel, egyszerűbb rögtön a következtetésekhez ugrani: véleményem szerint ugyanis ennek oka a globális befolyásért és vezető szerepért folytatott küzdelem.

A nemzetközi rendszerben a hatalom megoszlása viszonylagos: egy állam hatalmának növekedése a másik hatalmának relatív csökkenésével jár. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a kínai–amerikai rivalizálás alapja a hatalmi viszonyok átrendeződése és a hatalom maximalizálása a nemzetközi rendszerben, akkor egyben azt is elfogadjuk, hogy az offenzív strukturális realizmus adja a legmeggyőzőbb magyarázatot. Az offenzív strukturális realizmus nem azért adja a legalkalmasabb magyarázatot az amerikai–kínai rivalizálásra, mert a kutatók egységesen úgy gondolják, hogy ez az egyetlen üdvözítő megoldás, hanem azért, mert a nemzetközi rendszer befolyásos szereplőinek vezetői ebben a paradigmában hozzák meg a döntéseiket. Természetesen a hatalommaximalizálási törekvésekkel nem minden politikus büszkélkedik, sőt vannak, akik liberális képet szeretnének mutatni magukról és országukról, s ez még olyan vezetőkkel is így van, akiknek aligha lehet az a szándékuk, hogy realistának tűnjenek. Mint ahogy Barack Obamáról egy kommentátor némi iróniával megjegyezte: „Azt

hiszem, Obama alapvetően realista – de rosszul érzi magát emiatt”.¹¹ Sok más esetben a realista alapok bizonyítása nem igényel erőfeszítést.

A két szereplő kapcsolata dinamikusan változik, aminek alapja Kína gyors felemelkedése. Ma már vásárlóerő-értéken számolva Kína gazdasága nagyobb, mint az Egyesült Államoké.¹² Következésképpen ez a rivalizálás nagyban eltérő a hidegháború időszakától, amikor ugyan a szovjet gazdaság jóval nagyobb volt, mint az orosz gazdaság ma, de annak nemzetközi gazdasági szerepe meglehetősen korlátozott maradt, ellentétben a mai Kínával. Tehát a helyzet vélhetőleg meglehetősen egyszerű: az a kérdés, hogy az egyik domináns hatalmat felváltja-e egy másik domináns hatalom. Az offenzív strukturális realizmusból az következik, hogy egy ilyen váltást nem fogad el a korábbi befolyásáról lemondani kényszerülő fél, illetve csak akkor, amikor már nincs választása. Ennek az a következménye, hogy az efféle hatalomváltások általában nem békések. Néhány évvel ezelőtt nagy figyelmet keltett ebben a kérdésben, amikor az amerikai kutató, Graham Allison arra a következtetésre jutott, miszerint: „amikor egy nagyhatalom azzal fenyeget, hogy egy másikat kiszorít, annak szinte mindig háború az eredménye”.¹³

Most azonban más a helyzet, mint amikor a Szovjetunió intézett kihívást a tőkés rendszer ellen fegyveres erővel, beleértve ebbe a nukleáris fegyverek bevetését is. Kína jóval összetettebb kihívást jelent. Nem alkalmaz fegyveres erőt annak érdekében, hogy közvetlen kihívást intézzon az Egyesült Államokkal szemben. Így nehezebb bizonyítani nemzetközi jogot sértő szándékait és magatartását, immoralitását. Vagy pedig másutt kell keresni a bizonyítékokat, például az emberi jogok súlyos megsértése, az ujjur kisebbséggel szembeni genocídium vagy az iparjogvédelmi szabályok megsértése területén. A tény, hogy két atomhatalomról van szó, figyelmeztetésként szolgálhat az ellen, hogy versengésüket katonai úton próbálják megoldani. Az Egyesült Államoknak ugyan mintegy hússzor akkora nukleáris arzenálja van, mint Kínának, az utóbbi is rendelkezik azonban egzisztenciális elrettentő erővel, hiszen a mintegy háromszáz kínai atomfegyver ehhez elégséges. Ezen túl az a kihívás, amit Kína jelent, együttműködésre épülő megoldást is kínál. Ez azonban természetesen mindkét fél szándékát feltételezi. Az Egyesült Államok azonban úgy véli, hogy túlságosan sokáig volt türelmes Kínával szemben és várt arra, hogy az utóbbi több mint négy évtizeddel ezelőtt megkezdett gazdasági nyitását követően politikai rendszerén is változtasson. Sőt, a későbbi amerikai elnök, Richard Nixon már 1967-ben – mind a kommunista

¹¹ REMNICK, David: Watching the Eclipse: Ambassador Michael McFaul was there when the promise of democracy came to Russia – and when it began to fade. *The New Yorker*, 2014.08.11., <https://www.newyorker.com/magazine/2014/08/11/watching-eclipse> (letöltve: 2021.03.31.).

¹² IMF2: GDP based on PPP, share of the world. Percent of World. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD%20> (letöltve: 2021.03.31.).

¹³ ALLISON, Graham T.: *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*. Boston, 2017.

Kína amerikai elismerését, mind pedig annak gazdasági nyitását jócskán megelőzően – arra hívta föl a figyelmet, hogy Kínának változnia kell.¹⁴

A Trump-kormányzat tovább lépett és megkezdte Kína előnyeinek visszanyesését. Vámháborút indított, és más korlátokat állított a kínai export elé, csökkenteni kívánja azoknak a kínai diákoknak a számát, akik az Egyesült Államokban tanulhatnak, különösen ott, ahol ez Pekingnek műszaki és természettudományos területen előnyöket kínálhat.¹⁵ Mindennek az a célja, hogy lelassítsa Kína további felemelkedését, ha pedig lehet, megakadályozza azt. Az ilyen összeütközéseket szokták *rear-end collision*-nek nevezni. Ezeket az jellemzi, hogy a növekvő befolyásra szert tevő állam túlbecsüli az erejét, és a folyamatot felgyorsítandó kikényszeríti az összeütközést. Erre szolgáltatott történelmi példát Németország az első világháborúban. Itt azonban – legalábbis egyelőre – nem ez a helyzet. Kína látnivaló módon arra számít, hogy az idő múltával felemelkedése folytatódik, mondhatni, „az idő neki dolgozik”. Éppen ez okoz dilemmát az Egyesült Államoknak. Nevezetesen az: lehetséges-e *modus vivendi*-re törekedni Kínával, amikor az csak gyorsíthatja az utolérést és a vezető hatalmi pozíció „átvételét”.

Az Egyesült Államok ezzel szemben arra hívja fel a figyelmet, hogy a kínai kihívás nem egyszerűsíthető gazdasági rivalizálásra: 1. Kína bizonyos gazdasági tevékenységeire, beleértve a *Huawei* terjeszkedését a világpiacra és az 5G hálózatot, amelyek illegális információszerzésre és a hitelek, valamint a befektetések segítségével politikai befolyásszerzésre használhatók. Mindezt egy ambiciózus keretbe, „az Őv és Út Kezdeményezésbe” (*Belt and Road Initiative*) szervezik. 2. Kína agresszív magatartására Kelet- és Délkelet-Ázsiában és a Csendes-óceán térségében. Bizonyos mértékben mindkét megfigyelésnek van alapja. A Trump-kormány külügyminisztere, Mike Pompeo egy fontos beszédben foglalta össze azt, mit vár az Egyesült Államok Kínától: „nekünk (...) Kínát változtatásra kell ösztönöznünk”. Arra a következtetésre jutott: „hogy politikánk – és más szabad nemzetek politikája – feltámasztotta Kína kudarcot valló gazdaságát”.¹⁶ Az amerikai kormányzat azon a véleményen van, hogy az a politika, amit a Nixon-adminisztráció meghirdetett, kudarcot vallott, így hozzájárult Kína megerősödéséhez és befolyásának növekedéséhez. Lehetne lamentálni azon, valóban ez a teljes igazság-e, vagy azért Kína felemelkedésében az ország befektetési környezete, sokáig alacsony bérköltsége, versenyképessége, később hatalmas belső piaca, tekintélyuralmi rendszerre épülő belső stabilitása is szerepet játszott. Mindenesetre az Egyesült Államok – érthető módon – nem ezzel érvel.

¹⁴ NIXON, Richard M.: *Asia After Viet Nam*. *Foreign Affairs*, 46. (1967) 1., 112. o.

¹⁵ FAIRMAN, Connor: Banning Chinese Students Won't Safeguard U.S. National Security. *The Diplomat*, 2020.06.12., <https://thediplomat.com/2020/06/banning-chinese-students-wont-safeguard-us-national-security/> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁶ POMPEO, Michael R.: *Communist China and the Free World's Future*. Speech, Michael R. Pompeo, Secretary of State. The Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California, 12 June 2020., <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/> (letöltve: 2021.03.31.).

Kétségtelen, hogy a Trump-kormányzat ezen a területen döntő fordulatot ért el az amerikai politikában, és az is, hogy ezt egy kulcsfontosságú területen tette. Épp ennyire fontos az, hogy nincs esély a helyzet visszajára fordulására, méghozzá a következő okokból: 1. Az Egyesült Államoknak létfontosságú érdeke, hogy fenntartsa előnyét, és késleltesse azt, amikor Kína teljes körű alternatívát jelent Washingtonnal szemben. 2. A Biden-adminisztrációnak ezen túlmenően az is érdeke, hogy lehetőség szerint keresse azokat a területeket, amelyeken nem kényszerül szakításra elődjének politikájával és fenntarthatja a kétpárti konszenzust Washingtonban. A nagyhatalmi verseny Kínával (és Oroszországgal) ilyen. Nem is lehet jelentős változást észrevenni a politikában, és az nem is várható. Természetesen a politika folyamatossága nem jelenti az eszközök változatlanosságát. Nyilván differenciáltabb, „finomra hangolt”, a diplomáciai eszközökre erősebben hagyatkozó politikát lehet folytatni az alapvető cél felülvizsgálata nélkül is.

Felmerülhet, miért kívánja az Egyesült Államok biztonsági szemüvegen keresztül láttatni Kínához fűződő viszonyát? Mondhatni: miért biztonságiasítja ezt a kétoldalú kapcsolatot? Nem vitás, hogy vannak ennek a viszonyoknak biztonsági vonatkozásai. Regionálisan, hiszen a Távol-Keleten Kína nem leplezett módon hegemoniára törekszik, míg az Egyesült Államok garantálja Japán és Dél-Korea biztonságát. Azt azonban, hogy Kína regionális magatartásából következik, hogy hasonló módon járna el globálisan, ha és amennyiben ehhez kellő ereje lesz, nem lenne könnyű bizonyítani. Az extrapoláció nem feltétlenül hoz kellőképpen meggyőző eredményt. A gazdasági befolyásszerzésnek, a piacok megszerzésére törekvésnek nem kell örülni, de ez minden állam természetes törekvése. Fölmerül, hogy az Egyesült Államok nem éppen azért biztonságiasítja-e általában a Kínához fűződő kapcsolatát, hogy azt biztonsági kérdésként tudja prezentálni. Ha a nemzetközi rendszer sok szereplője osztja ezt az álláspontot, akkor mindenekelőtt a szövetségesektől elvárható, hogy szolidaritást vállaljanak az Egyesült Államokkal. Ez egyben szűkíti választási lehetőségeiket. Elég talán az Egyesült Királyságot említeni. Az amerikaiak nagyon erőteljesen és hatékonyan léptek fel annak érdekében, hogy London ne Kínától szerezze be az 5G hálózatot, s ezt összekötötte az öt állam (USA, Egyesült Királyság, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland) között fennálló ún. „five eyes” hírszerzési együttműködés esetleges korlátozásával. Végül a britek – több más európai államtól eltérően – be is adták a derekukat. Az, hogy a kínai 5G-vel mi is az igazi probléma, a gazdasági terjeszkedés vagy a hírszerzés veszélye, később fog kitűnni. Ha valaki tudhatja, mi az igazi veszély, akkor a világ vezető elektronikus hírszerző hatalma, az Egyesült Államok lehet az.

Kína döntően eltérő utat követ. Szeretné elkerülni azt, hogy a demokratikus államok és a saját rendszere közötti különbség látványossá váljék. Ennek az lehet az oka, hogy maga is tudja, rendszere keveseknek vonzó. Következésképpen nem várja partnereitől, hogy felsorakozzanak mögötte. Partnereinek bármilyen politikai rendszere lehet, Kína ahhoz semlegesen viszonyul. Különösen gondosan elkerüli

azt, hogy kommentálja más államok politikai berendezkedését. Ezt különösen azok a rezsimek fogadják örömmel, amelyeket a nyugati/demokratikus értékek nevében gyakran bírálunk. Mindezzel együtt azért léteznek pontosan érzékelhető korlátok, amelyeket Kína barátainak jobb nem átlépniük. Ezek között szerepel Kína politikai rendszere, az emberi jogok helyzete, a demokrácia kérdése, Hongkong, Tajvan, végül pedig Kína területi igényei a dél-kínai tengeren. Meglehetősen kevés állam engedheti meg magának azt, hogy Kínát bírálja, mert biztos lehet benne, hogy Peking nem hagyja válasz nélkül. A helyzetet tökéletesen jelzik a német kancellár szavai: „Lehetünk olyan szorgalmasak, lenyűgözőek, olyan szuperek, mint csak szeretnénk – de nyolcvanmillió lakossal nem leszünk képesek lépést tartani, ha Kína úgy dönt, már nem akar jó kapcsolatokat fenntartani Németországgal. Így lesz ez az egész világon.”¹⁷ Bár Németország helyzete rendkívüli, hiszen kiemelkedően exportorientált állam, de Angela Merkel szavai jól jelzik a dilemmát, amivel a nyugat-európai államok általában is szembenéznek. Ez eredményezett olyan helyzetet, hogy az Egyesült Államok szövetségesei hajlandók voltak kinyilvánítani: Kína kihívást jelent, de nem szívesen mennének ennél messzebb. Abban az időszakban, amikor az Egyesült Államokat a Trump-adminisztráció hatalomból való meglehetősen viharos távozása és a Biden-kormányzat hivatalba lépése foglalta le, az Európai Unió átfogó beruházási megállapodást kötött Kínával abban a reményben, hogy ennek hatására könnyebben hozzáférhet a kínai beruházási piachoz. Ez nem okozott örömet Washingtonban, és nyilván további transzatlanti eszmecserek tárgyat fogja képezni.

A hatalomnak azok között a forrásai között, amelyekre a nagyhatalmak hagyatkoznak, a támogató közegnek és minél nagyobb számú követőnek ott kell lennie. Nehéz elképzelni azt, hogy egy állam a világ vezető hatalmai közé emelkedhessen anélkül, hogy jó néhányan követnék, köztük befolyásos államok. Annak, hogy egy államot miért követnek, különféle okai lehetnek. Ilyen lehet az, amikor államok érzékelt biztonsági deficitjüket kívánják csökkenteni azzal, hogy egy nagyhatalomra hagyatkoznak, megerősítendő biztonságukat (ez az ún. *bandwagoning*),¹⁸ amikor gazdasági előnyökhöz szeretnének jutni, vagy amikor demonstrálni akarják egy csoporthoz tartozásukat, s így növelni befolyásukat. Természetesen az is előfordul, egy állam egyszerűen „tiszt lap”-hoz szeretne jutni, hogy egy csoporthoz tartozásával nyerjen elismerést, és azután szabadon alakítsa politikáját akár az adott csoport (például nemzetközi szervezet) értékeitől és elveitől eltérően, ha nem éppen ellentétesen. A követő magatartás a kisebb szereplő részéről racionális döntésre épül, és a nagyhatalom részéről is, amelynek a követők széles köréből származik előnye. Utóbbinak

¹⁷ MERKEL, Angela: *Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel on 16 February 2019 at the 55th Munich Security Conference*. München, 16 Febr 2019., <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-on-16-february-2019-at-the-55th-munich-security-conference-1582318> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁸ WALT, Stephen: *The Origins Of Alliances*. Ithaca–London, 1987. 147–180. o.

nem kell kényszerítenie a kisebb államot, hiszen elég az, ha felismeri a nagyhatalom követésének előnyét. Természetesen mindegyik vezető hatalomnak van saját civilizációs hátterére épülő vezetési és befolyásolási stílusa, amit a különböző államok vezetői eltérő mértékben találnak vonzónak. Ma már világos, hogy mind az Egyesült Államok hosszú évtizedek óta deklarált értékazonosságra épülő, mind pedig Kína újabb, „értéksemleges”, szuverenitás-maximalizáló megközelítése egyaránt vonz követőket.

Amennyiben a bipoláris nemzetközi rend nem hidegháborús jellegű szembenállással jár együtt, ez azt vonhatja maga után, hogy számos állam oly módon próbálja megtalálni helyét, hogy több nagyhatalommal kiépített jó kapcsolatából, illetve több nemzetközi szervezetből egyszerre szerezzen előnyt. Vannak olyan államok, amelyek keleti politikájukat nyugati szervezetek tagságával kapcsolják össze (például Görögország, Magyarország vagy újabban Montenegró), míg mások az Európai Unióhoz való csatlakozásra törekvést kombinálják a keleti nyitással (például Szerbia). Kína (és Oroszország) immáron számos alkalommal szerzett előnyt abból, hogy az EU nem tudott fellépni velük szemben, mert Görögország és Magyarország szolgálatkésznek megakadályozta az egység létrejöttét. A hatalom eltérő megoszlása miatt a NATO-ban egyelőre nem sikerült hasonló belső megosztottságot elérni.

A világ ugyancsak megváltozott abban a tekintetben, amennyiben eltérőek a politikai rendszerek. A 20. századra totalitárius diktatúrák nyomták rá bélyegüket. Sőt azzal is lehet érvelni, hogy a 20. század maga volt a totális diktatúrák évszázada, miként azt Eric Hobsbawm tette, amikor a „rövid XX. századról” érkezett.¹⁹ Ezzel ellentétben a 21. században szinte nincsenek totális diktatúrák. Lehet csak Észak-Korea kivétel a szabály alól. Ezzel szemben különféle olyan rendszerek jelentek meg, amelyeket anokratikusnak vagy hibrid rendszernek nevezünk. Ahogy a burmai politikus, Aung Szan Szú Csi még akkor megfogalmazta, mielőtt csatlakozott volna hazája kormányához, és ezzel hozzájárult volna nemzetközi legitimációjához: „a demokrácia paródiája veszélyesebb lehet, mint egy kirívó diktatúra, mert ez lehetőséget ad az embereknek arra, hogy elkerüljék, bármit is tegyenek ellene”.²⁰

Az anokratikus rendszerek között jelentős különbségek vannak mind a demokratikus és autoriter vonások kombinációja, mind pedig fejlődési tendenciájuk tekintetében. Ez azzal járt, hogy túlléptünk a diktatúrák és demokráciák könnyen érthető dichotómiáján, és ha egy szakaszon kívánjuk szemléltetni, „benépesítettük” a szakaszt, míg egyben le is rövidítettük, hiszen jóformán felszámoltuk a szélsőségesen diktatórikus tömeggyilkos rendszereket. Számos rezsim gazdagította deklaráltan demokratikus politikai rendszerét ún. illiberális elemekkel.²¹ A Nyugat ezt a demokrácia visszaszorulása jeleként értékelte az elmúlt két évtizedben. S valóban megállapítható, hogy

¹⁹ HOBBSBAM, Eric: *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914–1991*. London, 1994.

²⁰ SUU KYI, Aung San. *Brainy Quote*, https://www.brainyquote.com/topics/democracy-quotes_3 (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ ZAKARIA, Fareed: *The Rise of Illiberal Democracy*. *Foreign Affairs*, 76. (1997) 6., 22–43. o.

a demokrácia 1945 óta szinte folyamatos – bár természetesen eltérő sebességű – terjedése szünetet vett. Ennek is különböző okai vannak, beleértve a demokrácia-export utóbbi évtizedekben megfigyelhető meglehetősen részleges sikerét, sok országban a lakosság kétségeit a demokrácia jelentőségét, illetve az azért való erőfeszítések szükségességét illetően, beleértve azok nagy számát, akik a demokráciát adottnak tekintik, végül, de nem utolsósorban a nem demokratikus rendszerek stabilitását. Ezeket a hosszú távon meghatározó elemeket egészítik ki átmeneti jellegűek. Az elmúlt években az Egyesült Államok demokráciát elősegítő vezető szerepének meggyengülését ezek közé sorolhatjuk. Az Obama-adminisztráció idején ennek vélhetőleg az volt az elsődleges oka, hogy az elnök legfontosabb feladatának az Egyesült Államok presztízsének helyreállítását tartotta, ami nem lett volna könnyen összeegyeztethető a demokrácia beavatkozásra épülő terjesztésével. Ráadásul az előző évek néhány látványos – részben demokratizálási – kísérlete (Afganisztán, Irak) nem járt sikerrel, és Ukrajnában is csak részleges eredményt hozott. A Trump-adminisztráció idején pedig az Egyesült Államok nemcsak, hogy nem érdeklődött a demokratikus átalakítás iránt, de első számú politikusa sem volt alkalmas egy világpolitikai vezető szerepet vállaló állam vezetésére. Szövetségesei pedig, látván a kialakult helyzetet, igyekeztek távolságot tartani. Ez lehetőséget teremtett arra, hogy a demokratikus választásokon hivatalba lépett politikusok tartósíthassák hatalmukat, és kevesebbet vagy többet „lecsíphessenek” az emberi jogokból és a jogállamból.

III. Következtetések

A következő évtizedeket előre láthatóan egy új bipoláris nemzetközi rendszer születése, majd a két meghatározó szereplő rivalizálása fogja meghatározni. Ez a szakasz, tekintettel arra, hogy a feleknek még nincsenek hosszú időre visszatekintő tapasztalataik viszonyuk kezelésére, instabilitással fog járni. Szélsőséges esetben az sem kizárt, hogy a két állam között háború törjön ki. Amennyiben erre nem kerül sor, akkor felmerül a kérdés, bizonyítja-e ez azt, hogy nukleáris hatalmak elkerülik a közvetlen összeütközést, vagy ha arra mégis sor kerülne közöttük, akkor mintegy „zárójelbe teszik” azt, hogy nukleáris fegyverekkel rendelkeznek és harcukat hagyományos fegyverekkel, alacsonyabb intenzitású konfliktusként vívják. Ezt láttuk 1969-ben a Szovjetunió és Kína összeütközésekor és nemrégiben India és Kína összecsapásakor. Amennyiben a háborút teljesen sikerül elkerülni, akkor a rivalizálás más területekre korlátozódik majd.

A bipoláris struktúra egyre inkább választás elé állítja majd a többi szereplőt, amelyek az egyik vagy a másik pólus perifériáját fogják képezni. Ha a jelenlegi helyzetből vonunk le következtetéseket a jövőre, akkor arra számíthatunk, Nyugat-Európa az Egyesült Államokkal, Oroszország pedig inkább Kínával tart majd. Jelenleg a helyzetkedés arra vonatkozik, miként biztosítsa az Egyesült Államok Nyugat-Európa

lojalitását még azzal együtt is, hogy utóbbinak ez esetleg gazdasági károkat okozhat, és miként legyen Nyugat-Európa lojális anélkül, hogy szakításra kényszerüljön Kínával. Egyes nyugati szereplők éppen ezért próbálnak meg egyensúlyozni, lavírozni a két pólus között, hogy ne a korábbiánál periférikusabb Nyugat-Európa külső körére kerüljenek, hanem közben közvetlenül csatlakozzanak Kína perifériájához is. Mindközben maximalizálják a nyugati intézményekhez tartozásból származó előnyöket mind biztonságuk garantálása, mind pedig az Európai Unióból elnyerhető gazdasági előnyök tekintetében. S itt merül föl a kérdés, miként tudnak ezek az államok részt venni értékekre alapuló integrációkban, miközben politikai lojalitással „fizetnek” a gazdasági előnyökért, amelyeket Kínával (és egyes esetekben Oroszországgal) való együttműködésükből húznak. Kérdéses, meddig folytatható ez a tojástánc, és mikor kerülnek az ilyen államok hintapolitikájuk miatt lehetetlen helyzetbe (ha egyáltalán kerülnek). Az, hogy egy tagállamot sem az EU-ból, sem a NATO-ból nem lehet kizárni, erősíti a kisértést erre a cinikus politikára. Nem ajánlható viszont olyan államoknak, amelyek még a két szervezet valamelyikéhez való csatlakozás előtt állnak, mert a belépés előtt váratlan akadályok magasodhatnak. Kína ugyan értékmentes nemzetközi politikai szereplőként határozza meg magát, amennyiben nem várja el partnereitől, hogy osszák a kínai modellt, de elvárásai világosak abban a tekintetben, mi az a minimum, amit partnereinek nem kívánatos átlépniük. Kína előnyt formál abból, hogy a Nyugat nem egységes. Azonban nem teljesen ugyanazokat az eszközöket használja a megosztottság „elősegítéséhez”, mint a szerényebb gazdasági hatalommal rendelkező Oroszország. Elég itt a 17+1 együttműködésre utalni, amihez hasonló keretet Oroszország nem kínál. Multilaterális gazdasági keretet csak a posztszovjet térség államainak ajánl az Eurázsiai Gazdasági Unióban.

Az Egyesült Államoknak az is érdekében állna, hogy Oroszország ne hulljon Kína ölébe. Annak ellenére, hogy Moszkvának ugyanez lehet az érdeke, távolról sem biztos az eredmény. Nevezetesen azért nem, mert Oroszország önálló civilizációként – pontosabban annak központjaként – tételezi magát, egy multipoláris nemzetközi rendszer pólusaként határozza meg szerepét. Ez pedig akadályozza, hogy elfogadja, hogy csak a függések közül választhat. Ha pedig elkerülhetetlen a választás, akkor az orosz vezetés érthető módon választja a politikai berendezkedésével szemben kritikátlan Kínát. További problémát jelent az, hogy Oroszország vezetői látnivaló módon nem osztják a Nyugat értékeit, és rendszerstabilitási okok miatt ezen nem is kívánnak változtatni. Márpedig mindez elképzelhetetlenné teszi közeledését alapvető nyugati engedmények nélkül. Ezek hiánya és Moszkva lépéseinek sora nem teszi lehetővé, hogy Oroszország közeledjen a Nyugathoz. A megoldás tehát abban rejlik, ha Kína és az Egyesült Államok viszonyában valamelyest csökken a feszültség, és ez egyben csökkenti Oroszország Kína melletti választási kényszerét.

Míg a Nyugat politikájának alapja deklarált értékrend, addig Kína és Oroszország pragmatikusabb. Bár mindenki tudja, aki demokráciában és autokratikus rendszerben

is élt, mennyivel kellemesebb az előbbi, a politikai vezetők szintjén ez másként jelenik meg. A hatalom megőrzése, tartósítása, a deklarált értékek mögött folytatott, azokat tagadó magatartás mindig jelen volt, de különösen olyan államok esetében, ahol a demokrácia nem tekint vissza hosszú évtizedekre, ha nem éppen évszázadokra, a demokrácia *de facto* felszámolásának lehetősége vonzza a vezetőket. Különösen olyan esetekben, amikor hatalmuk fenntartása szorosan kapcsolódik az egyéni meggazdagodáshoz, a hatalommal való visszaéléshez és a korrupcióhoz. Az ő szemükben az értékek és azok deklarálása nem arra szolgál, hogy tiszteletben tartsák azokat, hanem arra, hogy legitimálják uralmukat.

A bipoláris nemzetközi rendszerről lehet azt gondolni, hogy stabilabb, mint egy többszereplős modell. Ráadásul a bipolaritásról vannak tapasztalataink jó harminc évvel korábbról. Azonban helytelen lenne azt gondolni, hogy azok a tapasztalatok megnyugtatóak, és meglehetősen leegyszerűsítés lenne azokból extrapolálni. Egy bipoláris nemzetközi rendszer ugyanis legfeljebb a kétszereplős modellben befolyást gyakorló szereplők száma tekintetében átlátható. Ráadásul a hidegháborús bipolaritás eltérő volt annyiban, amennyiben a Szovjetunió meglehetősen kevésbé fontos és éppoly kevésbé bonyolult világ gazdasági szereplő volt. Ellenben a jelenlegi helyzetben Kína és az Egyesült Államok, két komplex gazdasággal rendelkező nagy globális befektető globális versengése alááshatja a globalizációt, amiről minden kedvezőtlen mellékhatása ellenére is tudjuk, hogy nagyban hozzájárult a világ lakosságának gazdagodásához. Ez az elmúlt években megkezdett folyamat ugyan valószínűleg nem ölt radikális formát, de már kis mértékű megszakítottság, például a termelési láncok megszakítása, a termelés profitérdekekkel ellentétes repatriálása is lassíthatja a világ gazdaság bővülését. A kedvezőtlen hatások közé sorolható, hogy az államok választásra kényszerülnek, a lojalitás szerepe és ezzel a választás kényszere ismét nő. Végül, de nem utolsósorban, ha a termékek és szolgáltatások ára emelkedik, mert nem a lehető legalacsonyabb áron állítják elő/nyújtják a fogyasztónak, akkor a fogyasztás csökken, és így válik mindenki vesztesé. Ezeket a kockázatokat is magában hordozza a nemzetközi rendszer átalakulása.

Így jutunk el Honoré de Balzac talán leghíresebb regényének címéhez, és állapíthatjuk meg, hogy a nemzetközi rendszer fejlődése, beépített objektivált strukturális korlátai, a hatalommaximalizálási reflexek, az elmúlt háromnegyed évszázadból leszűrűt csekély és kétséges tanulság, az ismétlődő hibák elvezetnek ahhoz, hogy a nemzetközi rendszer majd negyven évnyi megfigyeléséből leszűrűhessük a következtetést. Marad mi volt: Elveszett illúziók.

JUHÁSZ József*

Paradigmák és narratívák a jugoszláv dezintegráció szakirodalmában¹

Jugoszlávia felbomlása és ennek a folyamatnak Európában 1945 óta nem látott mértékű erőszakot produkáló háborús lefolyása igen hamar, már az 1990-es évek elején – túl azon, hogy nagy politikai és média-érdeklődést váltott ki – a nemzetközi kapcsolatokkal, biztonságpolitikával, jelenkor-történettel foglalkozó elemzések egyik leggyakoribb témájává tette a délszláv föderáció széthullását. Rövid idő alatt óriási mennyiségű irodalom jött létre,² amely a műfaji tarkaságát és a „benne elbeszélt történet” tartalmát, kifejtésének színvonalát, elméleti és ideológiai hátterét egyaránt tekintve igen sokszínű volt – és amelyben gyakorlatilag már az 1990-es évek elején megfogalmazódott a jugoszláv dezintegráció összes alapvető magyarázata.

Jelen tanulmányban a különféle (egymást gyakran alátámasztó és kiegészítő, máskor egymással élesen vitázó) felbomlás-interpretációk áttekintésére teszünk kísérletet, főképp a nyugati feldolgozásokra támaszkodva.³ A kategorizálás alapjának azt tekintettük, hogy az egyes szerzők, illetve műveik mit tartanak a felbomlás legfőbb okának, illetve hogy (sokszor már a felbomlás általuk „választott” okától determináltnak) a háborúkat alapvetően belső, polgárháborús vagy külső, agressziós

* JUHÁSZ József egyetemi tanár, ELTE BTK Kelet-, Közép-Európa Története és Történeti Ruszisztikai Tanszék.

¹ 1999 és 2003 között részt vehettem abban a Valki László által vezetett MTA–ELTE kutatócsoportban, amely két monográfiát is publikált Jugoszlávia felbomlásáról (JUHÁSZ József – MAGYAR István – TÁLAS Péter – VALKI László: *Koszovó. Egy válság anatómiája*. Budapest, 2000.; JUHÁSZ József – MÁRKUSZ László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest, 2003.). Jelen írás a jugoszláv dezintegráció szakirodalmi percepcióit bemutató, készülő nagyobb munka összefoglalása, s mintegy a fentebbi kötetekhez fűzött „utólagos historiográfiai bevezetőként” kíván tisztelegni Professzor Úr munkássága előtt.

² A mennyiségre jellemző, hogy Rusko Matulic bibliográfiája 110 oldalon sorolja a Jugoszlávia felbomlásához kapcsolódó címeket (*Bibliography of Sources on the Region of Former Yugoslavia*. Vol. 3., Private Edition, 2014. 73–183. o.).

³ Ez nem azt jelenti, hogy csak a nyugati feldolgozások lennének fontosak vagy színvonalasak. Egyáltalán nem, s időnként ki fogunk térni a délszláv nyelveken megjelent munkákra is. A nyugati szakirodalomra szűkítést részben a terjedelmi korlátok magyarázzák, részben pedig az, hogy a meghatározó felbomlás-interpretációkat nyugati szerzők fogalmazták meg (ideértve a nyugati egyetemeken, intézetekben dolgozó ex-jugoszláv kutatókat is), vagy megjelentek valamelyik nyugati világnyelven, főképp angolul, mert csak így válhattak a jugoszláv végkifejletről szóló tudományos diskurzusok valóban fontos, vagy legalább hatásos részévé. Ami tehát „alapvető”, az megtalálható a nyugati irodalomban (ezúttal, talán még elfogadható leegyszerűsítéssel, az angol nyelvű könyvtermést értve ezen). A kevés kivétel közül kiemelhető Jelena Guszakovának a jugoszláv válság tipikus orosz olvasatát reprezentáló könyve (*Istorija jugoslovenske krize 1990–2000. I–II*. Belgrad, 2003.) és az 1990–1991-es jugoszláv államfő, Borisav Jović forrásértékű naplója (*Poslednji dani SFRJ. Izvodi iz dnevnika*. Belgrad, 1995.).

konfliktusként prezentálják-e? Ezek alapján megelőlegezhető az adott könyv koncepciója, és (Márton Attila találó szavainak szellemében: „mondd meg, miben látod az ország szétesésének okait és megmondom, politikailag hova tartozol”⁴) megállapítható az adott szerző tudományos és ideológiai pozíciója.

Természetesen mindenki tisztában volt azzal, hogy összetett jelenségekre nem adhatók redukcionista válaszok, ezért valamilyen szinten mindenki multikauzális magyarázatra törekedett; vagy a válság különböző összetevőit illetően más-más aspektusra helyezte a hangsúlyt. Így egy-egy mű több interpretációnál is felbukkanhat. Arra is van példa, hogy valaki másképp látta a történetet az 1990-es évek elején, mint másfél-két évtizeddel később, ezért a különböző időszakokban írt könyveivel más-más interpretációnál találkozhatunk. Mégis, a legtöbb esetben kiemelhető egy-két olyan faktor, amelyet az adott szerző meghatározónak tart, s ezek alapján felvázolható az alapvető paradigmák tartalma, illetve a hozzájuk kapcsolható szerzők és művek köre.

Ezek négy alaptípusba sorolhatók. Az elsőt az (etno-)kulturális tényezőkre koncentráló, *orientalista jellegű magyarázatok* alkotják, amelyek nem egyszerűen a délszláv térség etnikai sokféleségére, hanem az egyes népek kulturális különbözőségeire és „a domináns szerbek balkanizmusára” fókuszálnak, s azok alapján pesszimista módon (a felbomlást szinte elkerülhetetlennek tekintve) mutatják be Jugoszlávia történetét és végnapjait. Ezekben a saidi orientalizmus-felfogásra⁵ emlékeztető kultúr-determinista leírásokban a Balkán „a modern Nyugat antitéziséként”⁶ jelenik meg, mint olyan etnikailag tarka régió, amelyet egyfelől nagyfokú vallási-kulturális-civilizatórikus diverzitás jellemez, másfelől a Nyugathoz viszonyított általános elmaradottság, s azon belül, ami különösen fontos, az etnikai-kulturális tarkaság demokratikus kezelését lehetetlenné tevő premodern-etnicista nemzetfelfogás és militarista politikai kultúra. Ez az a korabeli érzület, amelyet Maria Todorova találóan így jellemzett: „Kísértet járja be a nyugati kultúrát – a Balkán kísértete. Mindenki szent szövetségre lépett azért, hogy elűzze ezt a kísértetet: politikusok és újságírók, konzervatív akademikusok és radikális értelmiségiek, minden nemű és divatú moralisták.”⁷ Ebben az értelmezési keretben Jugoszlávia két legfőbb jellemzője a soknemzetiségű jelleg és a balkániság, s a problémákat csak tetézte, hogy kulturálisan nyugati karakterű közép-európai népeket is „bekebelezett”. Az 1990-es évek pedig az atavisztikus etnikai háborúk korszakaként jelennek meg: a boszniai háború például olyan „primitív törzsi

⁴ MÁRTON Attila: Előszó. In SZABÓ Andrea: *Holtszezon*. Újvidék, 2014. 8. o.

⁵ SAID, Edward W.: *Orientalizmus* (Budapest, 2000., első megjelenése 1978.) című könyve a Keletről szóló domináns nyugati értelmezéseket olyan diskurzusként mutatja be, amely a Nyugat Kelet feletti uralmának ideológiai alátámasztását szolgálja. TODOROVA, Maria: *Imagining the Balkans* (Oxford, 1997.) című könyve pedig az 1990-es évek nyugati Balkán-értelmezéseit elemezve mutatott rá azok gyakori orientalista gyökereire. Ezért nevezem ezt a paradigmát orientalista jellegűnek.

⁶ Valère Gagnon kifejezése. GAGNON, Valère Ph. (Chip) Jr.: *The Myth of Ethnic War. Serbia and Croatia in the 1990s*. Ithaca, 2004. 1. o.

⁷ TODOROVA: *Imagining the Balkans*. 1. o.

konfliktus, amelyet csak antropológusok érthetnek meg”.⁸ Ezt a paradigmát leginkább Sabrina P. Ramet *Balkan Babel*⁹ és Robert Kaplan *Balkan Ghosts*¹⁰ című könyveivel, valamint Samuel P. Huntington civilizációs összecsapásokról szóló elméletével¹¹ reprezentálhatjuk.

A második típust *westernizációs paradigmának* nevezhetjük. Ezek olyan belpolitika-centrikus magyarázatok, amelyek az „elbuk(tat)ott westernizációban”, vagyis a rendszerváltás kudarcában látják a lényegét. Az ide sorolható szerzők Jugoszlávia felbomlását alapvetően belső okokkal magyarázzák, de nem az általában vett balkáni sajátosságokra, hanem magára a jugoszláv államra koncentrálnak. A térséget a Nyugat antitézisének látó orientalista magyarázatok is a korabeli nyugati korszellemből fakadtak, de jobbára a civilizációs összecsapások huntingtoni pesszimizmusával nézték a térséget. A rendszerváltás időszakának liberális éthoszát és fukuyamai optimizmusát viszont inkább tükrözi az a tranzitológiai (rendszerváltás-centrikus politológiai) felfogás, amely szerint Jugoszlávia polgári-demokratikus átalakulása egyáltalán nem volt esélytelen, sem pedig célszerűtlen. Ennek a felfogásnak a lényege tehát nem Jugoszláviának a fennmaradást/átalakulást „szinte lehetetlenné” tevő (fél-)balkáni karaktere vagy soknemzetiségű összetétele (noha azok is részei a felbomláshoz vezető belső problémahalmaznak), hanem a konkrét, 1980–1991 közötti belső helyzet. Az ide sorolható interpretációk különösen nagy hangsúlyt fektetnek a szocialista etnoföderáció problémáira és a nacionalizmusok rivalizálására, a felbomlás intézményi és perszonális okaira (a titói rezsím illegitimitása, az 1974-es alkotmány és az 1990-es választási rendszer dezintegrációs potenciálja, a politikai elit ambíciói, a hadseregvezetés önállósulása) és a gazdasági válságra. Ezen paradigma legtipikusabb példaként a Nemzetközi Balkán-bizottság *Unfinished Peace* című jelentése¹² említhető, de ide sorolható Chip Gagnon *The Myth of Ethnic War*¹³ és Dejan Jović *Yugoslavia: A State that Withered Away* című könyve¹⁴ is.

A felbomlás-interpretációk harmadik csoportja a *nagyszerb agresszió* tézisének alapszik. Eszerint az alapvető problémát az 1987–1988-ban belobbant (részben a rendszerváltást elkerülni akaró Milošević által szándékosan belobbantott) nagyszerb

⁸ John Keegan brit hadtörténész véleménye, idézi MAZOWER, Mark: *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. Cambridge, MA, 1998. xiv., 426. o.

⁹ RAMET, Sabrina P.: *Balkan Babel. The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to Ethnic War*. Boulder–Oxford, 1996. 2. kiadás. A könyv későbbi kiadásaiiban részben már mások a hangsúlyok.

¹⁰ KAPLAN, Robert D.: *Balkan Ghosts. A Journey through History*. New York, 1993.

¹¹ HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, 2004. főleg 43., 435., 460–462., 496. oldalak.

¹² TINDEMANS, Leo: *Unfinished Peace. Report of the International Commission on the Balkans*. Washington, 1996. Az ICB Leo Tindemans volt belga kormányfő vezetésével 1995–1996-ban működött, politikusokból álló testület volt – nem tévesztendő össze az azonos nevű 2004–2006 közötti Amato-bizottsággal –, de a szakértői stábjában számos neves kutató is részt vett, például Dana Allin, Marie-Janine Calic, James Gow, John Lampe.

¹³ GAGNON: *The Myth of Ethnic War*.

¹⁴ JOVIĆ, Dejan: *Yugoslavia: A State that Withered Away*. West Lafayette, 2009.

nacionalizmus okozta, amely területszerző agressziókat indított a jugoszláv föderáció más tagállamai ellen. Ez aktivizálta Jugoszlávia kisebb népeit, amelyek a nacionalizmustól ugyan maguk sem voltak mentesek, de – élve a bipoláris világrend felbomlása által adott lehetőségekkel – mégiscsak a függetlenségért és a demokratikus fejlődés lehetőségéért léptek fel. Ez a paradigma különösen a háború Bosznia-Hercegovinára való áttérjedésekor terjedt el, és hamar domináns magyarázattá vált, s azóta is őrzi dominanciáját. Ennek szemléletét tükrözi James Gow *The Serbian Projekt* című munkája,¹⁵ Ramet ide is besorolható *Balkan Babel*-je,¹⁶ vagy Noel Malcolm könyvei.¹⁷

Ez a felfogás tartalmilag sok közös vonást mutat a két előzővel, mégis el kell különíteni azoktól. Ugyanis sokkal élesebb különbséget tesz az egyes nacionalizmusok között: az etnikailag tiszta Nagy-Szerbiát létrehozni akaró szerb agresszivitást állítja szembe más népek „demokratikus(abb)” nemzeti törekvéseivel, egyértelműen a nem-szerbekre „kiosztva” a morális fölényben lévő és a külső segítségre méltó áldozat szerepkörét. Továbbá a nagyszerb agresszió paradigmáját elfogadó szerzők nem egységesek több fontos kérdésben, így például Jugoszlávia fenntarthatóságának megítélésében: ebben a tekintetben egyesek véleménye az orientalista, másoké a westernizációs, sőt egy részük esetében a baloldali magyarázatokkal rokon.

A negyedik típus a nemzetközi interdependenciákra fókuszál, s főképp a *nagyhatalmi rivalizálást és beavatkozásokat* okolja a tragikus jugoszláv végkifejletért. Természetesen az előző platformok is foglalkoznak a nemzetközi aspektusokkal, de általában csak követő jellegűnek tekintik a külső aktorok tevékenységét, illetve azt vetik a nagyhatalmak és a nemzetközi szervezetek szemére, hogy későn és következetlenül reagáltak Milošević politikájára. Ezzel szemben a – késő-szovjet és a korai orosz passzivitás miatt alapvetően a nyugati – nagyhatalmi beavatkozásokat okoló szerzők szerint megtévesztő Jugoszlávia belső okok miatti felbomlásáról beszélni, mert az országot lényegében kívülről verték szét. A tőkés globalizáció és a hitelválság szétzilálta a (nem problémátlan, de működő) jugoszláv gazdaságot, a bipoláris világrend felbomlásával pedig az ország elvesztette addigi szovjetellenes geopolitikai fontosságát a Nyugat szemében, és tárgya lett a balkáni érdekszférák újrafelosztásáért megindult küzdelemnek. Ebben a rivalizálásban az újraegyesüléssel önbizalmában megerősödött Németország a szlovén és a horvát szeparatizmus felkarolásával akarta érvényesíteni céljait. Vagyis lényegében a nyugati hatalmak (az NSZK, az IMF, majd később a bosnyákok és az albánok patrónusaként beavatkozó USA és NATO) lökték a szétesés véres útjára a sok problémával küszködő, de életképes és a tőkés globalizációval

¹⁵ Gow, James: *The Serbian Project and Its Adversaries. A Strategy of War Crimes*. London, 2003.

¹⁶ Besorolható ide RAMET, Sabrina P.: *The Three Yugoslavias: State-Building and Legitimation 1908–2005* (Bloomington, 2006.) című könyve is, amelyet a szerző eredetileg a *Balkan Babel* 5. kiadásának szánt, de a kibővült tematika és terjedelem miatt új címmel látott el.

¹⁷ MALCOLM, Noel: *Bosnia. A Short History*. London, 1994., valamint MALCOLM, Noel: *Kosovo. A Short History*. New York, 1998.

szembeszegülő Jugoszláviát. Ezt a szemléletet tükrözi Susan L. Woodward *Balkan Tragedy*¹⁸ és David. N. Gibbs *First Do No Harm*¹⁹ című könyve, vagy a Raju Thomas szerkesztette *Yugoslavia Unraveled* című tanulmánykötet.²⁰

Az első három paradigmát számos közös jellemző kapcsolja össze. Viszonylag egységesek több kulcskérdésben: a felbomlás belső okokból következett be, abban főszerepe volt a szerb nacionalizmusnak és a miloševići machiavellizmusnak, a nemzetközi intervenciók végső soron pozitívak voltak. Közösek vagy hasonlóak az alapértékeik: teoretikus és ideológiai alapzatukat többnyire a polgári-liberális világlátás, a modernizációs és a szabadpiaci társadalom-elméletek alkotják, illetve a nemzetközi kapcsolatok tekintetében a liberális-neoidealista iskola. Ezért *liberális narratívaként* foglalhatók egybe. Ezzel szemben a nagyhatalmi beavatkozások paradigmája a *rendszerkritikus baloldal narratívájában* prezentálja a jugoszláv dezintegrációt. Az idesorolható szerzőkre ugyanis a mai globalizált kapitalizmus iránti (eszmeileg széles – az anarchizmustól a neomarxizmuson át a libertárius és ökológiai értékrendig terjedő – skálára támaszkodó és élességében is eltérő) kritikai attitűd jellemző. Ezért a jugoszláv dezintegrációt is (más tényezők mellett, de elsősorban) a nyugati expanzionizmusból és a nagyhatalmi rivalizálásokból vezetik le.

Mindkét narratívának vannak előnyei és hátrányai. A liberális megközelítések gyakran jobbak a részletekben, a helyi események és folyamatok bemutatásában, de kritikátlanabbak a tágabb kontextusokban. Alaposan dokumentálják például a miloševići agresszivitást, a belső szerb „mikroimperializmust”, de hajlamosak átsiklani a modern világrendszer „makroimperializmusa” felett, minthogy az nem a tradicionális és nyers politikai formákban jut érvényre. A jugoszláv belpolitikára is hajlamosak voltak, különösen eleinte, az 1989-es esztendő optimizmusával nézni és mindenkit nyugatos demokratának látni, aki nem kommunista.²¹

A baloldali narratíva viszont hajlamos összeecsúsztatni a világgazdaságban és a nemzetközi kapcsolatokban lezajlott, Jugoszláviát hátrányosan érintő hosszú távú strukturális változásokat, „mélyfolyamatokat” a politikai „felszínnel”, a konkrét nyugati politikai lépésekkel. A dezintegráció sok eseménye azonban nem magyarázható ezen az alapon. A neoliberális külgazdasági elvárások válságmélyítő hatásából vagy a nyugati stratégiában betöltött jugoszláv szerep elvesztéséből nem következett, hogy (az 1991-ben nem is egységesen fellépő) Nyugat fel akarta volna számolni magát a jugoszláv államot. A háború kitöréséig inkább a mérsékelt érdekltség és érdeklődés

¹⁸ WOODWARD, Susan L.: *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington, 1995.

¹⁹ GIBBS, David N.: *First Do No Harm. Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia*. Nashville, 2009.

²⁰ RAJU, Thomas G. C. (ed.): *Yugoslavia Unraveled: Sovereignty, Self-Determination, Intervention*. Lanham–Oxford, 2003.

²¹ Ramet egyik megállapítása szerint az 1990-es választásokon Szlovéniában, Horvátországban, Boszniában és Macedóniában a liberálisok győztek (RAMET: *Balkan Babel*. 42. o.). Ez Szlovénia kivételével csak akkor lenne igaz, ha szinte az értelmetlenségig – a szélsőjobboldali nacionalistákig – kitágítanánk a liberalizmus fogalmát.

volt jellemző, továbbá az a törekvés, hogy Ante Marković szövetségi kormányfőt, a „jugoszláv Gorbacsovot” támogatva Jugoszláviát „egészben vigyék át” a globális kapitalizmus új világrendjébe. Gyakori jegye az effajta interpretációknak az is, hogy a titói Jugoszláviáról a nyugati baloldali közvéleményben kialakult pozitív képet átviszik a miloševići Kis-Jugoszláviára.²²

A baloldali narratíva egyik axiómája – amellyel több liberális szerző is egyetért, például Louis Sell,²³ Christopher Bennett²⁴ –, hogy Jugoszlávia fennmaradása „jobb forgatókönyv” lett volna. Egyrészt azért, mert (a megreformált) Jugoszláviát ígéretesebb lehetőségnek látták a sok kis utódállamnál, másrészt és főképpen azért, mert megítélésük szerint Jugoszlávia felbomlasztása szükségszerűen öltött háborús formát. Ezzel teoretikusan egyetérthetünk (egy multinacionális közegben nem lehet humánus módon nemzetállami homogenításra törekedni), sőt 135 ezer halott után morálisan egyet is kell értenünk. Az is igaz, hogy a háborúból gyorsan és kis veszteséggel kiugró Szlovénia kivételével az utódállamok elvesztettek egy egész történelmi korszakot. A térség az 1990-es évek elején elkanyarodott az akkori időszak meghatározó európai trendjeitől és pozitív folyamataitól. Jugoszlávia jó esélyekkel rendelkezett ahhoz, hogy az első kelet-európai államok között kapcsolódjon be az európai integrációba, viszont a háborúk következtében az utódállamok – Szlovénia kivételével – a „sor végére” kerültek, s az egykori Jugoszláviánál rosszabb induló feltételekkel rendelkező félperiférikus kisállamokként próbáltak megkapaszkodni a világgazdaságban és a nemzetközi politikai kapcsolatokban.

Ezeket a veszteséget²⁵ minden bizonnyal csökkenteni lehetett volna Jugoszlávia (akár konföderatív) megőrzésével, a háborúk elmaradásáról nem is beszélve. Bosznia-Hercegovina konszolidációs esélyei is jobbak lennének egy tágabb délszláv keretben. Az együttmaradás vagy szétválás azonban politikai kérdéssé vált, s miután kialakult a szétválás pszichózisa, senkinek sem lehetett „politikai joga” felülbírálni a helyi döntéseket. Másrészt minden bizonnyal egy mai Jugoszláviában olyan vitákat látnánk, mint Spanyolországban, Belgiumban vagy az Egyesült Királyságban

²² Noam Chomsky egy nyilatkozata szerint például a NATO 1999-es légiháborújának valódi célja az volt, hogy eltüntessék Európa térképéről a neoliberais gazdasági és politikai diktátumoknak ellenálló baloldali belgrádi kormányzatot. CHOMSKY, Noam: On the NATO Bombing of Yugoslavia. Noam Chomsky interviewed by Danilo Mandić. RTS Online, 2006.04.25., <https://chomsky.info/20060425/> (letöltve: 2021.03.31.).

²³ SELL, Louis: *Slobodan Milošević and the Destruction of Yugoslavia*. London–Durham, 2002. 4., 6. o.

²⁴ BENNETT, Christopher: *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequence*. London, 1995. 7–8., 112–116. o.

²⁵ Függetlenül attól, hogy bő negyedszázaddal a rendszerváltás után hogyan látjuk a kelet-európai rekapitalizáció és euroatlanti integráció mértékét – a baloldali narratíva nem alaptalan véleménye szerint általában külsőleg függő és lecsúszó, belsőleg oligarchikus és autoriter rezsimek jöttek létre –, elmondható, hogy a „félcentrumba” való fel- vagy visszazárkózás megkezdésének a lehetősége fennállt, s hogy ezt a lehetőséget a rendszerváltás nyitotta meg. Ezt az esélyt akkor Szlovénia kivételével mindegyik utódállam elszalasztotta. Horvátország 2013-ban EU-taggá vált, de ez nem a szlovén út „csak egy kicsit megkéséset” követését jelenti. A horvát uniós csatlakozás ugyanis már egy olyan korszakban következett be, amikor a centrum zártabb és a felzárkózási esély kisebb lett.

(Bosznia-Hercegovináról nem is beszélve) – abban a reményben, de nem bizonyosságban, hogy azokra a multietnikus államokra nem a fragmentálódás vár.

Azonban ami a baloldali narratíva hátránya, az egyben az előnye is. A liberális narratívánál – amely a „fákat nézve nem látja az erdőt”²⁶ – jobban képes a történeteket a balkáni devianciából kiemelni és globális összefüggésekbe helyezni, s ezáltal olyan gazdasági, politikai és komparatív kontextusokra rávilágítani, amelyek más felfogások híveinek a figyelmét (ha nem is teljesen, de gyakran) elkerülik. Különösen a modern kapitalizmus világrendszer-szemléletére támaszkodó szerzők jobban képesek a globális, a regionális és a helyi-állami szintek, illetve a jelen eseményeinek és a történelmi előzményeknek az „együttlátására”. Ezért érveik sokkal meggyőzőbbek, mint a kultúr-determinista, etnicista vagy (a gyakran ahistorikus) politológiai magyarázatok.

A dezintegráció természetesen foglalkoztatja az ex-jugoszláv szerzőket is. A felbomlás tipikus szerb (és orosz²⁷) interpretációi tartalmilag nagyon hasonlóak a nyugati beavatkozásokat okoló irányzathoz, de többnyire más a teoretikus és ideológiai bázisuk, illetve az emocionális háttérük: a baloldali antiglobalizmus helyett a valós vagy vélt szerb nemzeti (illetve orosz nagyhatalmi) sérelmek adják az alapjukat. Az ex-jugoszláviai nem-szerb nemzeti narratívák és a nagyszerb agresszió paradigmájában gondolkodó nyugati szerzők álláspontjai között szintén nagyfokú a tartalmi azonoság, de az eszmei-ideológiai és érzelmi alapzat ez esetben is eltérő: a polgári-liberális világlátás helyett/mellett a horvát, szlovén, bosnyák, albán, montenegrói nemzeti (viktrológiai és/vagy triumfalista) látószög. Ezért az ide tartozó – sokszor kifejezetten nacionalista tónusú – felbomlás-magyarázatok a *nemzeti narratívába* sorolhatók. A szerb, illetve a horvát, szlovén stb. interpretációk legtöbbjét – függetlenül attól, hogy a történeteket rendszerint merőben ellentétesen mutatják be – összeköti a „patrióta attitűd”, s a holisztikus szemlélet ritkán jellemző rájuk: a dezintegráció egésze csak háttér például a szlovén vagy horvát függetlenség kivívásának bemutatásához.

Ez a narratíva a jugoszláv dezintegrációnak és a nyugat-balkáni háborúknak olyan prezentista és teleologikus előadása, amelyben a mai állapot (a kivívott – vagy, szerb esetben, a visszaszerzett – szuverén nemzetállam) a történelem céljaként és „természetes” eredményeként jelenik meg. Az idetartozó felbomlás- és háború-történetek gyakran inkább az állami emlékezetpolitika részei, semmint tudományos produktumok. A funkciójuk valójában az, hogy a múlt újra-definiálásával legitimálják az új államokat – vagy, szerb esetben, hogy magyarázatot találjanak a szerb történelem

²⁶ „A háború 1991-es kitörése után gyorsan elterjedt konvencionális felfogás szerint a háborút a sajátos balkáni gyűlölködés vagy Szerbia agressziója váltotta ki. Pedig a jugoszláv konfliktus elválaszthatatlan a nemzetközi átalakulásoktól és inter-dependenciáktól, nem korlátozódik a Balkánra, hanem része a politikai dezintegráció sokkal szélesebb körű jelenségének.” A válság okait és természetét illetően pedig az „alapvető félreértés annak az összefüggésnek a lebecsülése volt, amely országok legtöbbjének esetében a belső folyamatok és a nemzetközi környezet között fennáll.” WOODWARD: *Balkan Tragedy*. 3. o.

²⁷ GUSKOVA: *Istorija jugoslovenske krize*.

„elveszett évszázadára”.²⁸ Ezt a nemzeti narratívát szerb részről a Knežić–Ćirić tanulmánykötettel,²⁹ horvát részről Ante Nazor,³⁰ bosnyák részről Smail Čekić könyvével reprezentálhatjuk.³¹ De a tartalmi átfedések és érzelmi elfogultságok miatt egyes nyugati szerzők is beazonosíthatók a nemzeti narratívák „nemzetközi protagonistájaként”, például a szerbnek Gibbs, a horvátnak Ramet, a bosnyáknak Malcolm.

A két másik narratívára sokkal kisebb mértékben jellemző a politika-függés – de persze a korszellemtől, a politikai légkörtől és az intézményi-finanszírozói dominanciáktól azok sem függetlenek. Ahogy Robert Hayden írta, a tudományos diskurzus ezúttal sem légüres térben zajlott, s egyik vagy másik koncepció dominánssá válása nem választható el az adott politikai és ideológiai körülményektől:

A volt Jugoszláviáról folytatott tudományos viták annyira polarizáltak, mint az Izrael megteremtését vagy Ciprus felosztását övező viták, s egy tanulmány kritikussága gyakran jobban függ szerzőjének előre determinált pozíciójától, mint elméletének koherenciájától vagy érveinek megbízhatóságától és elegendőségétől. *Ha egy ilyen konfliktusban az egyik oldal politikailag nyer, akkor általában tudományosan is nyer, mert azokat az elemzéseket, amelyek azt mutatják, hogy a győztes politika valójában rossz, hajlamosak figyelmen kívül hagyni.* A politikai hegemonia intellektuális ortodoxiát teremt.³²

A szakirodalom vitáit több csoportba oszthatjuk. Vannak viták, amelyekben kezdettől fogva csak fokozati eltérések voltak a különböző szerzők és interpretációk között. Erre jó példa Slobodan Milošević szerepének megítélése. Egyes extrém és átpolitizált véleményeket leszámítva mindenki elfogadta (noha ki kisebb, ki nagyobb jelentőséget tulajdonított neki³³) a szerb/kisjugoszláv elnök politikájának destruktív (vagy legalább

²⁸ Kosta Nikolić a szerbség számára elveszett évszázadnak minősíti az egész 20. századot. Demográfiai, gazdasági, nemzetpolitikai szempontból egyaránt katasztrofális korszak volt, amelynek végén Szerbia marginális és izolált helyzetben, még Montenegró által is elhagyottan találta magát Európa térképén. S erről nemcsak Jase-novac, a kommunizmus, Milošević és a nyugati beavatkozások tehetnek, hanem a szerb elit permanens dezorientáltsága is, kezdve attól, hogy 1918-ban – naívan és tévesen – a jugoszláv opciót választották a szerb nemzeti program helyett. NIKOLIĆ, Kosta: *Jedna izgubljena istorija. Srbija u 20. veku*. Belgrád, 2016. főleg 351–379. o.

²⁹ KNEŽIĆ, Branislava – ĆIRIĆ, Jovan (prir.): *20 godina od razbijanja SFRJ*. Belgrád, 2011.

³⁰ NAZOR, Ante: *The Croatian War of Independence. Serbia's War of Conquest Against Croatia and the Defeat of Serbian Imperialism 1991–1995*. Zágráb, 2016.

³¹ ČEKIĆ, Smail: *The Agression Against the Republic of Bosnia and Herzegovina. Planning, Preparation, Execution, I–II*. Sarajevó, 2005. Ezek a példák egy interpretáció-típust érzékeltetnek, de korántsem jelentik, hogy minden szerb, horvát stb. szerző a nemzeti/nacionalista narratívába tartozna. Jó ellenpélda erre a PEROVIĆ, Latinka – ROKSANDIĆ, Drago – VELIKONJA, Mitja – HOEPKEN, Wolfgang – BIEBER, Florian (eds): *Yugoslavia from a Historical Perspective* című tanulmánykötet (Belgrád, 2017.), vagy BAKIĆ, Jovo: *Jugoslavija: razaranje i njegovi tumaci*. (Belgrád, 2011.) című könyve. Sőt a nemzeti narratívába sorolható munkák – így a fentebb hivatkozottak – sem feltétlenül nacionalista politikai pamfletek, hanem (bár vitatható, de) tudományos értékű produktumok.

³² HAYDEN, Robert: *Blueprint for a House Divided. The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*. Michigan, 1999. 19. o. Kiemelés a szerzőtől.

³³ Sell szerint például ő volt Jugoszlávia legfőbb sírásója (SELL: *Slobodan Milošević and the Destruction of Yugoslavia*. 4. o.). Gibbs szerint viszont csak egyike volt a politikai gazembereknek (GIBBS: *First Do No Harm*. 46. o.).

a dezintegrációt katalizáló) hatását. Ebben az elvont értelemben Milošević szerepének negatív megítélése inkább a szakmai konszenzus egyik példája.

Más esetekben a viták nyugvóponttra jutottak, és az első egy-másfél évtizedben még különböző álláspontokon lévő szakértők azóta hozzávetőleges egyetértésre jutottak az adott kérdésben. Az 1990-es években írt munkákban nagy szóródással találkozhatunk például a háborúk áldozatszámát illetően. Elsősorban CIA-bebecslésekre és szarajevói kormányforrásokra alapozva voltak, akik csak a boszniai háború bosnyák nemzetiségű áldozatainak számát 200–250 ezerre tették, de a negyedmillió becslés elterjedtnek számított a háborúk összességét tekintve. Sőt Ramet közel félmillió halottat említ 1995-ig,³⁴ vagyis a koszovói háború nélkül, amelynek kapcsán az események hevében a 100 ezres szám is elhangzott.³⁵ Azóta elsősorban az ICTY,³⁶ az emberi-jogi szervezetek és a szarajevói IDS (*Istraživačko-dokumentacioni centar*) számításai alapján széleskörűen elfogadottá vált, hogy a tényleges áldozatszám mintegy 135 ezer (azon belül a boszniai 96–102 ezer, a horvátországi 22 ezer, a koszovói 13 ezer).³⁷

Számos kérdésben viszont a nézetkülönbségek megmaradtak, s a szerzők többsége a 2010-es években is fenntartotta az 1990-es években megfogalmazott alapvető álláspontjait.³⁸ Ezen viták közül a legfontosabbak:

- Jugoszlávia fenntarthatósága vagy összeomlásának elkerülhetetlensége;
- a felbomlás okai [a külső vagy a belső faktorok, illetve a *longue durée* történelmi folyamatok vagy az 1980 (Tito halála) utáni közvetlen dezintegrációs tényezők a fontosabbak];
- a háborúk jellegének megítélése (polgárháború vagy nagyszerb agresszió);
- az 1991-es német elismerési politika szerepe a dezintegrációban;
- az 1991. márciusi karadordévi Milošević–Tuđman találkozó (megegyeztek-e Bosznia felosztásáról, „tervezett háborúvá” téve ezzel a boszniai eseményeket), s ezzel szoros összefüggésben az 1993–1994-es horvát–bosnyák „különháború” kérdése;
- az 1999-es NATO-beavatkozás körüli vita (humanitárius intervenció vagy agresszió);

³⁴ RAMET: *Balkan Babel*. 317. o.

³⁵ A NATO-bombázások idején William Cohen amerikai hadügyminiszter 100 ezer hadköteles korú albán férfi eltűnéséről és feltételezhető legyilkolásáról beszélt (DOGGETT, Tom: Cohen Fears 100,000 Kosovo Men Killed by Serbs. *The Washington Post*, 1999.05.16.).

³⁶ Az ENSZ-nek az egykori Jugoszlávia területén 1991 után elkövetett háborús és emberiség elleni bűntettekben eljáró, 1993–2017 között Hágában működött Nemzetközi Büntető Törvényszéke (<https://www.icty.org/>).

³⁷ TOKAČA, Mirsad: *Bosanska knjiga mrtvih*. Sarajevó, 2012.; TABEAU, Ewa – BIJAK, Jakub: War-Related Deaths in the 1992–1995. Armed Conflicts in Bosnia and Herzegovina: A Critique of Previous Estimates and Recent Results. *European Journal of Population*, 21. (2005) 2–3., 187–215. o.

³⁸ Lásd például HAYDEN: *Blueprint for a House Divided* és *From Yugoslavia to the Western Balkans* (Leiden, 2013.) című könyveit. Woodward legutóbbi könyvének ugyan csak egy Bosznia-alfejezete kifejezetten jugoszláv-vonatkozású, de a könyv szellemisége megfelel a *Balkan Tragedy*-nek [WOODWARD, Susan L.: *The Ideology of Failed States. Why Intervention Fails*. Cambridge, 2017. A könyv lénnyege Woodward előadásában: <https://www.youtube.com/watch?v=tFNy-cLGIfg> (letöltve: 2021.03.31.).]

– a háborús büntettek jellege (melyik fél milyen mértékben felelős érte, kimerítik-e az ENSZ 1948-as genocídium-egyezményének népiirtás-definícióját);

– Az ICTY (hágai ENSZ-törvényszék) munkájának értékelése: szerbellenes politikai eszköz volt, vagy igazságszolgáltatási intézmény?

Ezek a viták alapvetően két blokkra osztják a szakirodalmat: a liberális és a nem-szerb nemzeti narratívák (amelyek együtt felölelik a szerzők többségét) állnak szemben a baloldali, szerb és orosz narratívákkal. Ez a diametrális megosztottság azonban csak általánosságban véve igaz. Több kérdés tekintetében ugyanis a frontvonalak átmetszik ezt a tengelyt: mint láttuk, a nagyszerb agresszió tézisének elfogadói szerzők egy része például elveti azt az állítást, hogy Jugoszlávia eleve összeomlásra ítélt mesterséges állam lett volna, s az 1991-es német elismerési politika elítélése sem csak a „woodwardista” szerzők sajátja.

Összességében mindegyik interpretáció-típusnak – az orientalista megközelítés szélsőséges ágának, a primordiális etnikai gyűlölködés platformjának³⁹ és a nemzeti narratívák vadhajtásainak kivételével⁴⁰ – van kisebb-nagyobb racionális tartalma, s valamilyen aspektusból mindegyik hozzájárul a jugoszláv dezintegráció multidisziplináris és multikauszális értelmezéséhez. Ez a legnagyobb mértékben az elbuk(tat)ott westernizáció és az nagyhatalmi beavatkozások paradigmáiról mondható el (ha nem is minden, azokhoz sorolható elemzésről). Sőt, mára már felhalmozódott annyi ismeretanyag, hogy – nyilván nem „végleges”, de – érvényes tudásunk legyen a történekről. A primer források nagyobb hozzáférhetőségére azonban továbbra is szükség van,⁴¹ csakúgy, mint a tágabb komparatistikai szemléletre. A jugoszláv

³⁹ KAPLAN: *Balkan Ghosts*.

⁴⁰ Egy példaként: Srđa Trifković szerint a Nyugat szerbekhez való negatív viszonyulása mögött nem az áll, amit a Nyugat állít (hogy ti. Szerbia nincs szinkronban a modern világgal), hanem a posztmodern Nyugat patológus karaktere [Trifković, Srđa: *Postmoderni makijavelizam: Zapad i Srbi 1991–2011*. In Knežić, Branislava – Ćirić, Jovan (eds): *20 godina od razbijanja SFRJ*. Beograd, 2011. 13–31. o.].

⁴¹ A primer források korlátozott elérhetősége ellenére a jugoszláv dezintegráció feldolgozásai forrásbázisukat tekintve viszonylag jól alátámasztottnak tekinthetők. Ugyanis a nemzetközi jelenlétnek, a szemben álló felek közlési politikájának, valamint a hágai ENSZ-törvényszék mintegy 2,5 millió oldalnyi periratban megtestesülő gyűjtőmunkájának köszönhetően az 1990-es évek délszláv történelme az egyetemes jelenkor-történet egyik legjobban dokumentált eseménysorozata lett. Azonban az archívumok kezdeti zárttsága és ma is korlátozott hozzáférhetősége – valamint a társadalomtudományoknak a történettudománytól eltérő metodológiai attitűdje és jelen-centrikussága – azt eredményezte, hogy a Jugoszlávia felbomlásáról szóló feldolgozások többsége nem történészek tollából származik, hanem a széles értelemben vett politikai tudományok művelőinek (esetleg a minőségi zsurnalisztika képviselőinek) a munkája. Ma már azonban folynak más komoly forrásfeltáró munkák is. A 2005-ben létrehozott zágrábi Honvédő Háború Dokumentációs és Emlékközpontja például 2007 óta 17 kötetnyi dokumentumot adott közre a horvátországi háborúról, a belgrádi Jelenkortörténeti Intézet pedig 2010-ben indított átfogó publikálási programot a jugoszláv válság dokumentumaiból [<https://centardomovinskograta.hr/category/izdavacka/dokumenti/> (letöltve: 2021.03.31.); <https://isi.co.rs/projekti/jugoslovenska-kriza/> (letöltve: 2021.03.31.)]. Ezek persze az 1990-es években és a 2000-es évek első évtizedében született munkákba még nem épülhettek be (pontosabban csak a máshol már korábban elérhetővé vált dokumentumok), s jelen írásban elsősorban ezekkel foglalkoztunk, mert ezekben fogalmazódtak meg a felbomlás és a háborúk máig alapvető interpretációs keretei. De kétségtelen, hogy az elsődleges forrásokra való fokozott támaszkodás a történeti hitelesség, az események pontosítása és árnyalása tekintetében jelentős előrelépést fog eredményezni.

dezintegrációt kevesen vizsgálják az 1970-es évektől Nyugaton is tapasztalható szecesszionista törekvések tükrében (katalán, flamand, québeci, skót szeparatizmus). Rendszerint csak az európai szocialista rendszerek összeomlásának kontextusában tárgyalják, s még a radikális baloldali szerzők zöme is csak a félperiféria- és periféria-államok etnicizálódására tekint ki. De ha ez elegendő a Jugoszláviát elsöprő „etnikai reneszánsz” megmagyarázására, akkor miért támadtak fel szecesszionista törekvések a jóléti és demokratikus nyugati országokban? A forrásbázis bővítése, az átpolitizáltság csökkentése és a komparatistikai szemlélet tagítása mellett szintén fontos továbbfejlesztési iránynak tarthatjuk – bár ez tulajdonképpen már politikai kérdés – egy széles körűen elfogadott közös történeti szintézis megírását, amire voltak már kísérletek,⁴² de ami valójában még hátravan. Tudományos értelemben természetesen ez sem fog „végleges” válaszokat adni, de a társadalmi megbékélést elősegítheti.

Az egyes feldolgozások tekintetében a modern délszláv történelem egészét illetően a legértékesebbeknek – az írásunk szempontjából releváns, azaz 1991 utáni irodalomból – Lampe: *Yugoslavia as History*⁴³ és Calic: *A History of Yugoslavia*⁴⁴ című monográfiái, valamint a *Yugoslavism: Histories of a Failed Idea*⁴⁵ és a *Yugoslavia from a Historical Perspective*⁴⁶ című tanulmánykötetek tekinthetők. A felbomlás közvetlen előtörténetéről igen tanulságos Jović: *Yugoslavia: A State that Withered Away*⁴⁷ című könyve és a *State Collapse in South-Eastern Europe* című tanulmánykötet⁴⁸ (amely már az 1990-es éveket is tárgyalja). Magáról a dezintegrációról mindmáig Woodward: *Balkan Tragedy*-je az egyik legjobb – és legtöbbet idézett⁴⁹ – összefoglaló, különösen annak nemzetközi kontextusairól (bár a neoliberális külgazdasági nyomást túlhangsúlyozza), valamint Cohen: *Broken Bonds*-ja.⁵⁰ A válság diplomáciatörténetét, a nagyhatalmak közötti vitákat illetően Gow (*Triumph of the Lack of Will*),⁵¹ Glaurdić (*The Hour of Europe*)⁵² és az időnként vitathatóan, sőt provokatívan nonkonform Gibbs (*First Do*

⁴² A Charles Ingrao által vezetett nemzetközi kutatómunkába kéttucatnyi ország mintegy 180 társadalomtudósát és történészét sikerült bevonni [Scholars' Initiative, 2001–2011. <https://cla.purdue.edu/academic/history/research/si/> (letöltve: 2021.03.31.)].

⁴³ LAMPE, John: *Yugoslavia as History. Twice There was a Country*. Cambridge, 1996.

⁴⁴ CALIC, Marie-Janine: *A History of Yugoslavia*. West Lafayette, 2019.

⁴⁵ DJOKIĆ, Dejan (ed.): *Yugoslavism. Histories of a Failed Idea 1918–1992*. London, 2003.

⁴⁶ PEROVIĆ et al.: *Yugoslavia from a Historical Perspective*.

⁴⁷ JOVIĆ: *Yugoslavia: A State that Withered Away*.

⁴⁸ COHEN, Lenard J. – DRAGOVIĆ-SOSO, Jasna (eds): *State Collapse in South-Eastern Europe. New Perspectives on Yugoslavia's Disintegration*. West Lafayette, 2008.

⁴⁹ A Google Scholar a *Balkan Tragedy*-re 2021.02.09-én 2117 citációt mutatott. https://scholar.google.com/scholar?hl=hu&as_sdt=0%2C5&q=woodward+balkan+tragedy&oq=woodward+balka (letöltve: 2021.03.31.). Ezzel minden bizonnyal ez a legtöbbet hivatkozott könyv a jugoszláv dezintegrációról.

⁵⁰ COHEN, Lenard J.: *Broken Bonds. Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*. Boulder, 1995².

⁵¹ GOW, James: *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War*. London, 1997.

⁵² GLAURDIĆ, Josip: *The Hour of Europe. Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*. New Haven – London, 2011.

No Harm)⁵³ munkái emelhetők ki, a háborúk hadtörténetéről a *Balkan Battlegrounds*⁵⁴ című összefoglalás (bár csak az 1995-ig tartó harcokat tárgyalja⁵⁵), Slobodan Milošević politikájáról és szerepéről Cohen (*Serpent in the Bosom*)⁵⁶ és Sell (*Milošević*)⁵⁷ művei, a szlovén és horvát politika felelősségéről pedig (időnkénti érzelmi elfogultságai ellenére) Hayden *Blueprint*-je.⁵⁸

A források tekintetében a legátfogóbb elérhető gyűjtemény a hágai törvényszék dokumentációja (<https://www.icty.org/en/cases>), a memoárok közül pedig Jović: *Poslednji dani* című naplója,⁵⁹ valamint egy másik államfő, Raif Dizdarević (1988–1989) és David Owen EU-békeközvetítő visszaemlékezései a leginformatívabbak.⁶⁰ Magáról a dezintegráció historiográfiájáról Ramet: *Thinking about Yugoslavia* című munkája,⁶¹ valamint, különösen a vitás kérdéseket illetően, a *Confronting the Yugoslav Controversies* című tanulmánykötet⁶² adja a legjobb összefoglalást.

⁵³ GIBBS: *First Do No Harm*.

⁵⁴ ISBY, David C.: *Balkan Battlegrounds: A Military History of the Yugoslav Conflict, 1990–1995. I–II*. Washington DC, 2002.

⁵⁵ A kötetben nem tárgyalt koszovói és macedóniai harcokról lásd NATION, Craig R.: *War in the Balkans 1991–2002*. Carlisle, 2003. 225–260., 331–339. o.

⁵⁶ COHEN, Lenard J.: *Serpent in the Bosom. The Rise and Fall of Slobodan Milošević*. Boulder, 2002.

⁵⁷ SELL: *Slobodan Milošević and the Destruction of Yugoslavia*.

⁵⁸ HAYDEN: *Blueprint for a House Divided*.

⁵⁹ JOVIĆ: *Poslednji dani SFRJ*.

⁶⁰ DIZDAREVIĆ, Raif: *From the Death of Tito to the Death of Yugoslavia*. Szarajevó, 2009.; OWEN, David: *Balkan Odyssey*. London, 1995.

⁶¹ RAMET, Sabrina P.: *Thinking about Yugoslavia. Scholarly Debates about the Yugoslav Breakup and the Wars in Bosnia and Kosovo*. Cambridge, 2005.

⁶² INGRAO, Charles – EMMERT, Thomas (eds): *Confronting the Yugoslav Controversies. A Scholars' Initiative*. West Lafayette, 2012².

Kiss J. László*

A félhegemónia kihívásai, avagy a német geoökonómiai hatalom természete

I. A gazdaság és az európai intézmények mint a német hatalom forrásai

A második világháborút követően a német politikában és Európa kollektív emlékezetében minden, ami a „német hatalommal” függött össze, elfogadhatatlanná vált, jóllehet paradoxnak tűnő módon a Szövetségi Köztársaság viszonylagos gyors betagozódása az intézményesedő kelet–nyugati konfliktus rendszerébe nem kis részben a győztes nyugati hatalmaknak azokkal a megfontolásaival függött össze, amelyeket a nyugati szövetség építésekor az egykori német birodalom nyugati részének hatalmi erőforrásaival kapcsoltak össze. A német politikai elit számára a birodalmivá vált nemzetállami történelem folytathatatlaná vált, s ezért egyetlen útként kínálkozott a „nemzeti” felcserélése a „poszt nacionálissal” és az „európaival” egy olyan intézményközpontú identitás keretében, amelynek két sarokpontja a német államrezon részeként a NATO és az európai integráció melletti elkötelezettség volt. Ebben a folyamatban az erkölcsi rehabilitáció és a politikai elfogadás érdekében a háború utáni német politika tudatosan leértékelte a katonai erőt. Az új német politika „professzionális potyautasként” biztonságpolitikáját kiszervezte a NATO-val és az Egyesült Államokkal alkotott szövetségi rendszer kereteibe, és az amerikai nukleáris biztonság nettó importőrévé vált. A német politika jelentős mértékben gazdasági erőforrásaira, valamint az integrációt elősegítő multilateralizmusokra támaszkodhatott, annak érdekében, hogy az egyoldalúan ellenőrzöttből az ellenőrzők egyikévé, és a szuverenitás megosztása útján, ha ellenőrzött keretekben is, de szuverénne váljon.

A nyugati hatalmak nézőpontjából a második világháború után a németek „megszelídítésének” egyetlen útjaként az a lehetőség kínálkozott, hogy a nyugatnémet államot a nemzetközi intézmények közvetítésével olyan szorosan kapcsolják össze európai partnereivel, amennyire csak lehetséges. Ezzel egyidejűleg a nyugati politika vezetői azt is felismerték, hogy az egykori ellenségükhöz fűződő szorossá váló kapcsolatokból paradox módon akkor tudják a legnagyobb hasznot húzni, ha nem gördítének akadályt az ellen, hogy a Szövetségi Köztársaságból erős gazdasági hatalom váljon.

* Kiss J. László professor emeritus, Corvinus Egyetem Nemzetközi Politikai és Regionális Tanulmányok Intézete.

A nyugat-európai vezetők elfogadták, és az Egyesült Államok segítségével támogatták is, hogy egy másfajta, addig ismeretlen német gazdasági hatalom jöjjön létre egy mind szorosabban összekapcsolódó Európában. Ennek a stratégiának kettős hozadéka volt: egyfelől a német erőforrások és gazdasági teljesítmények bevonásával Nyugat-Európában a gazdasági jólét addig soha nem tapasztalt magas szintje valósult meg, másfelől a szuverenitásának megosztásával a Szövetségi Köztársaság ellenőrizhetővé is vált, sőt Bonn kész volt arra, hogy a saját ellenőrzésére is szolgáló integrációs politika kompromisszumainak legnagyobb nettó finanszírozója legyen. A Szövetségi Köztársaság a második világháborút követően a „jóakarátú hegemon” klasszikus szerepét betöltő Egyesült Államokkal szemben hatalmát nem a maga erejének, hanem az egykori ellenségeitől származó politikai döntéseknek, majd az EU keretében az intézményi hatalom forrásainak köszönhette.

Németország gazdasági hatalma és vezetőképessége azért vált lehetségessé, mert az európai és globális gazdaságba ágyazódott, s mint ilyen „beágyazódott hegemon” (*embedded hegemon*)¹ a hatalom forrásaihoz az intézményekben, az intézmények által és az intézmények fejlesztésének az útján jutott. Az integrációs folyamat előrehaladása a német érdekek előmozdítását is jelentette. A Szövetségi Köztársaság ezért mindig az integrációs folyamatok centrumában volt, és élen járt az intézmények fejlesztésében is, így vált képessé arra, hogy gazdasági és pénzügyi dominanciáját az intézmények közvetítésében puhítsa fel, s hatalmát és befolyását ilyen módon tegye elfogadhatóvá.² Bonn számára Európa jelentette a visszatérést a hatalomhoz, annak modern felfogásához, amely többé nem katonai hatalmat, hanem az integrált és az integráció érdekében működtetett gazdasági és pénzügyi hatalmat, valamint egy nyitott világ gazdaságban tevékenykedő kozmopolita „exportnemzet” teljesítőképességét jelentette.³ Ennek a felfogásnak jó alapjául szolgált a kereskedelmi állam és a „civil hatalom” elképzelése, amely hosszú évtizedekig a német külpolitika szinte érinthetetlennek tekintett, és önazonosságot nyújtó koncepciójának bizonyult.

II. „Civil hatalom” mint a német külpolitika identitása

A második világháború után a német külpolitika abból indult ki, hogy a nyugatnémet állam nem anomália, és ezért nem a Szövetségi Köztársaságnak kell a többi országhoz hasonlóvá válnia, hanem a folyamatnak inkább fordítva kell lezajlania, mivel Németország Japánnal együtt a nemzetközi hatalom új prototípusát, a „civil hatalmat”

¹ CRAWFORD, Beverly: *Power and German Foreign Policy. Embedded Hegemony in Europe*. New York, 2007. 32–42. o.

² KATZENSTEIN, Peter J.: *Tamed Power*. Ithaca–London, 1997. 3–6. o.

³ PULZER, Peter: *United Germany: A Normal State? German Politics*, 3. (1994) 1., 8. o.

(*Zivilmacht*) képviseli. A Hanns W. Maulltól származó koncepció⁴ a hatalom olyan sajátosságait egyesíti magában, mint a nemzetközi célok érdekében a másokkal való együttműködés szükségességének elfogadása, a nem katonai, elsődlegesen a gazdasági hatalomra való koncentráció a nemzeti célok megvalósítása érdekében, a katonai erőnek csupán reziduális tényezőként történő felhasználása, és nem utolsósorban a szupranacionális struktúrák fejlesztésére való készség. Ennek megfelelően a „civil hatalom” regionálisan és globálisan törekszik a nemzetközi politika befolyásolására. Ez az igény azonban nem a vezető szerep kisajátítása, hanem sokkal inkább a partnerségen alapuló együttműködésre irányul, amelyben a külpolitika a belpolitikának alárendelt terület, s ilyen módon a „civil hatalom” próbája az államon belül elért „civilizáltság” fokát a nemzetközi kapcsolatok mind több területére kiterjeszteni. A „civil hatalom” képes a rövid távú előnyöket háttérbe szorítani, és bizonyos területeken az állami szuverenitás egy részét a nemzetközi szervezetekre átruházni. Az univerzális értékek (emberi jogok) a „civil hatalom” nemzeti érdekeinek részét képezik, és a „civil hatalom” értékkelépezéseit a kedvezményekkel, valamint a nemzetközi joggal és az ENSZ Biztonsági Tanácsának döntéseivel összhangban szankciókkal és intervenciók útján törekszik érvényesíteni. A „civil hatalom” az erőszakkal való fenyegetést és az erőszakalkalmazást mint a külpolitikai cselekvés formáját a konfliktusok kezelésére alkalmatlannak tartja, ám végső esetben az egyéni vagy kollektív önvédelem, valamint jogsértés esetén az ENSZ Biztonsági Tanács határozata alapján mégis elfogadhatónak tartja.

Maull elismeri, hogy legyőzött hatalmakként Németország és Japán számára a „civil hatalom” szükségszerűség, és nem választás volt. Mindkét állam lemondott az Egyesült Államok javára az önálló biztonságpolitikáról, és ez a lehetőség védelmi problémáikra költséghatékony megoldást kínált, továbbá mindkét államnak megengedte, hogy a gazdasági növekedésre összpontosítson, és ez egyben azt is szemléltette, hogy a „civil hatalom” identitásának elfogadása nem a pusztán altruizmus volt. Mindkét államnak ugyanakkor területi engedményeket kellett tennie, és nem állt érdekükben, hogy területi követeléseket támasszanak, mivel ezzel a nemzetközi stabilitást aláásták volna.

Maull elméletére bizonyíthatóan nagy hatással volt Richard Rosencrance „trading state” koncepciója,⁵ jóllehet ez a megközelítés a „civil hatalom” koncepciójával összevetve nemcsak hasonlóságokat, hanem különbségeket is mutat. Rosencrance arról írt, hogy az 1970-es és 1980-as években az államok egy részére a hagyományos stratégiák alkalmazása mind kevésbé jellemző, mert azok a katonai hatalom alkalmazása és a területi hódítás helyett inkább arra törekednek, hogy minél nagyobb hányadot hasítsanak ki a maguk számára a világkereskedelemből. A „civil hatalom” koncepciója szerint Németország is kereskedelmi állam, ám koncepcionálisan a végcélok tekintetében

⁴ Vö. MAULL, Hanns W.: Germany and Japan: The New Civilian Powers. *Foreign Affairs*, 69. (1990/91) 5.; MAULL, Hanns W.: „Zivilmacht” und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes. In HARNISCH, Sebastian – SCHILD, Jochen (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung*. Baden-Baden, 2014. 121–147. o.

⁵ ROSENCRANCE, Richard: *The Rise of Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York, 1986.

mégis különbözik a kereskedelmi államoktól. A „civil hatalom” Maull-féle koncepcióját ugyanis jelentősen befolyásolta Norbert Elias civilizációs folyamatról szóló elmélete. Eszerint a „civil hatalom” külpolitikai célja nem csupán a gazdasági teljesítmény javítása vagy a prosperitás, hanem az erőszak-alkalmazás állandóan előrehaladó szabályozásának folyamatában az államok erőszak-monopóliumához hasonló nemzetközi erőszakmonopólium kifejlesztése, végső soron olyan állapot elérése, amelyben a nemzetközi normák fejlődésével a belpolitikához hasonló nemzetközi rendszer jöhet létre.

A „civil hatalom” elmélete az egyesülés utáni német külpolitika értelmezésében is hasznosnak bizonyult, ám szaporodtak azok a jelenségek is, amelyek az elmélet magyarázó erejének korlátait jelezték.

Az 1990-es években a német biztonságpolitika alkotmányjogi alapjainak módosításával fontos változás történt a német biztonságpolitika gyakorlatában. Az 1991. évi Öböl-háború éppen egybeesett a német egyesülés folyamatával, ezért a Szövetségi Köztársaság a részvételnek egy rendhagyó formáját, az ún. csekk-könyv-diplomáciát választotta, ám később már nem térhetett ki a nemzetközi katonai missziókban való részvétel új formái elől. Nagy előrelépés volt, hogy a német alkotmány 87a. cikkének a megváltoztatásával a karlsruhei alkotmánybíróság 1994. július 12-én hozott ítéletével a *Bundeswehr* alkalmazását az Észak-Atlanti Szövetség határain kívül is alkotmányosnak nyilvánította, amennyiben a művelet az ENSZ Biztonsági Tanács mandátuma alapján és a német parlament támogatásával történik. Ezt követően német erők már részt vehettek a Balkánon az ENSZ békefenntartó műveleteiben, és először a második világháború után, a harci műveletekben is. Ez a folyamat csúcspontját akkor érte el, amikor 1999-ben a Gerhard Schröder vezette szociáldemokrata–zöld kormánykoalíció hivatali idejében a Szövetségi Köztársaság négy Tornádó géppel részt vett a NATO Szerbia elleni harci missziójában. Ennek jelentősége azért is kiemelkedő, mert Joschka Fischer külügyminiszter parlamenti beszédében első ízben történt meg, hogy a 20. századi német múlt, a „soha újra Auschwitz!” szellemében már nem a német részvétel elutasítására, hanem inkább annak alátámasztására szolgált.⁶

Az Öböl-háborúk egy újabb fejezete, a 2003. évi Egyesült Államok által vezetett iraki intervenció a német külpolitika civil hatalmi identitásának egy újabb próbájának bizonyult. Gerhard Schröder, szociáldemokrata kancellár az unilaterálisnak tekintett intervencióban való német részvétel elutasításával félreérthetetlenül azt hangsúlyozta, hogy a német külpolitikát Berlinben csinálják és ezzel egy olyan „német út” lehetőségét fogalmazta meg, amely megvédheti az országot a „kalandoktól”, és ezenfelül a parlamenti választások előtt a maga javára mozgósíthatta a pacifista érzületű választókat is. Schröder Németországról mint „felnőtt nemzetről” és „felvilágosult nemzeti érdekekről” beszélt, ám bírálóiban a „német út”, a Nyugattal is szembenálló német

⁶ ARNDT, Torsten: Deutsche Aussenpolitik: Auf dem Weg zu mehr Verantwortung? *Heinrich Böll Stiftung*, 2014.06.30., <https://www.boell.de/de/2014/06/30/auf-dem-weg-zu-mehr-verantwortung-lehren-aus-dem-jahrhundert-der-extreme-fuer-die> (letöltve: 2021.03.31.).

„külön út” (*Sonderweg*) reminiszcenciát ébresztette fel, ám a kritika nyomása alatt ezt követően a kancellár inkább „német modellről” beszélt. Ilyen módon a Schröder vezette vörös–zöld koalíció külpolitikája már az érdekeit megfogalmazó és érvényesítő „nagy hatalom” – bár nem egy „nagyhatalom” – és egy multilaterális keretekben tevékeny „civil hatalom” eszményképe között ingadozott.⁷

Két évtizeddel az egyesülést követően az euróválság egy addig még nem ismert Németország politikáját állította előtérbe, és ezt a „civil hatalom” elméletével már kevésbé lehetett összhangba hozni. A német politikai osztályra nagy nyomás nehezedett annak érdekében, hogy a nem-gazdasági külpolitikai célokkal szemben a gazdasági növekedés kérdéseinek adjon elsőbbséget. Hans Kundnani az elsők között 2011-ben írt esszéjében⁸ arról értekezett, hogy a német „civil hatalomból” geoökonómiai hatalom lett. A geoökonómiai hatalommá válás alapvetően a hidegháború lezárulásának következménye volt. Az egyesülés után Németországot már nem korlátozta az Egyesült Államoktól való korábbi mértékű biztonságpolitikai függőség, míg a német exportgazdaság előtt megnyíltak Kelet-Európa, Oroszország és Kína piacai. Húsz évvel az egyesülést követően a globalizáció nyerteseiként a Szövetségi Köztársaság olyan nagyságrendet ért el, amely a geoökonómiai hatalom paradigmája. Az euróválsággal a német közvélemény elsősorban az eurózóna államcsődtől leginkább sújtott államait tette felelőssé, és komolyan tartott attól, hogy a német adófizetők terhére egy transzferunió jön létre. Merkel kancellár olyan állásponttal állt elő, amely már nem emlékeztetett a Szövetségi Köztársaság egykori kompromisszumkészségére, és „civil hatalom” felfogásával ellentétben nem a kooperáció, mint inkább a „konfliktus logikája” szerint kezdett cselekedni.

Az események egész sora bizonyítani látszott, hogy a német külpolitika változásai egy „kritikus tömeggé” állnak össze. Számosan Schrödernek azt a 2002. évi kijelentését, hogy Németország az ENSZ Biztonsági Tanácsának mandátumától függetlenül sem vesz részt az Amerika-vezette iraki háborúban éppen úgy a „szelektívvé” váló német „multilateralizmus” megnyilvánulásának minősítették, mint 2011-ben az ENSZ Biztonsági Tanácsában azt a német tartózkodást, amely kizárta a Kadhafi-ellenes katonai intervencióban való részvételt. Guido Westerwelle külügyminiszter felvetette a még Németországban állomásoztatott amerikai nukleáris fegyverek kivonásának a kérdését is, ám ezt a kijelentést nem a NATO döntéshozó testületében tette, hanem a nagy nyilvánosság előtt, annak érdekében, hogy pártja, a szabaddemokrata párt (FDP) pontokat szerezzen a választók körében. A növekvő euroszkepticizmust nem csupán az euróválság és az Alternatíva Németországnak (AfD) megjelenése, hanem a német alkotmánybíróságnak az a 2009. júniusi ítélete is táplálta, amely ugyan a lisszaboni szerződést jóváhagyta, de a szuverenitás Brüsszelre történő további átruházása előtt korlátokat

⁷ HELLMANN, Gunther: Der „deutsche Weg”. Eine aussenpolitische Gratwanderung. *Internationale Politik*, 57. (2003) 9., 41–43. o.

⁸ KUNDNANI, Hans: Germany as a Geo-economic Power. *The Washington Quarterly*, 33. (2011) 3., 31–45. o.

emelt, megnevezve az olyan kivételeknek tekinthető politikaterületeket, mint többek között a biztonságpolitika, a költségvetési politika és a szociálpolitika. Nem kétséges, hogy Németország az egyesüléssel számos korlátozó tényezőtől szabadulhatott meg és gazdasági érdekei alapján még szabadabban törekedhetett arra, hogy nemzeti érdekeit gazdasági értelemben határozza meg, és partnerválasztásában is a gazdasági érdekeknek nagyobb teret engedjen. Nem volt véletlen, hogy két vezető exporthatalomként Németország és Kína között különleges kapcsolatok alakultak ki. Mind a két hatalom képesnek bizonyult arra, hogy gazdasági erejét külpolitikai céljaik érdekében használja. Kína a német áruk egyik legnagyobb piacaként egyszerre vált partnerre, ám egyúttal a német áruk legnagyobb konkurensévé is. Kundnani szerint ilyen változások közepette aligha lehetett azt állítani, hogy a „civil hatalom” logikája szerint Németország még mindig „civilizálja” a nemzetközi kapcsolatokat, jóllehet a „civil hatalom” normatív értelemben még mindig érvényes koncepció maradt, annak ellenére, hogy adekvátan már nem írta le a német külpolitikai magatartást.⁹

III. A németkérdés visszatérése mint a geoökonómia és a félhegemónia problémája

1990-ben csaknem egy időben Hans Maull a német „civil hatalomról” szóló esszéjének megjelenésével Edward Luttwak a *The National Interest* hasábjain arról értekezett, hogy a katonai hatalom jelentősége a világ egyes részein csökkenőben van, és a katonai módszerek helyére a kereskedelemben ismert módszerek lépnek,¹⁰ azaz a hatalom természete megváltozik, a geopolitikáról a geoökonómia kerül a hangsúly.

Luttwak részben hasonló átalakulásról írt, mint Maull, ám azt is hangsúlyozta, hogy annak ellenére, hogy az egyes államok a kereskedelem eszközeit növekvő mértékben használják, a nemzetközi kapcsolatok továbbra is a konfliktusok logikáját követik, és mint ilyenek a kereskedelmi realizmus értelmében jellegük szerint „ellenségesek, nullaösszegűek és paradoxak”.¹¹ Luttwak tehát a kereskedelempolitika módszereivel igyekezett megragadni a konfliktusok logikáját, jóllehet a növekvő számú regionális és etnikai konfliktusok, a terrorizmus elleni háború megjelenése éppenséggel azt is bizonyították, hogy a nyugati államok a „kereskedelem logikája” mellett a katonai erő alkalmazására is rákényszerülnek. Ezzel együtt azonban Luttwak érveit látszott erősíteni a gazdasági hatalom globális újraelosztásával összefüggő konfliktusok növekvő száma, mindenekelőtt az egész nemzetközi rendszerre kiterjedő hatásaival Kína

⁹ Uo. 37. o.

¹⁰ LUTTWAK, Edward: From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, (1990) 20., <https://www.jstor.org/stable/42894675> (letöltve: 2021.03.31.) 17–23. o.

¹¹ COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS: *The New Shape of World Politics*. New York, 1999. 178. o.

gazdasági-technológiai felemelkedése; de más gazdaságilag feltörekvő és regionálisan vezető ország magatartása is.

Németország világkereskedelemben elfoglalt súlya alapján nem volt kétséges, hogy vezető geoökonómiai hatalom. Németországban minden negyedik munkahely az exporttól függ, míg ezzel egyidejűleg nyersanyagszegény orszákként elsősorban az energia területén az importra van ráutalva. Az importfüggőség ellenére a német export évtizedek óta meghaladja az áruimport értékét. 2014 és 2019 között az exportált áruk értéke folyamatos rekordtöbbletet könyvelhetett el, és mind a hat évben több mint 210 milliárd euróval haladta meg az import értékét.¹² 1986-tól 1988-ig és 1990-ben Németország több árut exportált, mint a világon bármelyik más állam. 2003 és 2008 között Németország hatszor egymás után „exportvilágbajnok” volt. 2009-ben csak Kína előzte meg, és 2010 óta Kína és az Egyesült Államok társaságában Németország a harmadik legnagyobb exporthatalom.¹³ 2019-ben a világkereskedelemben (áruexport és import USD-ben) való részesedése 7,1% volt Kína (12%) és az Egyesült Államok (11%) után.¹⁴

A geoökonómiai perspektíva előtérbe kerülése azonban Luttwak szerint sem azt jelentette, hogy egy univerzális folyamatról van szó, amely mindenütt azonos sebességgel megy végbe. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a kereskedelem módszerei a nyugati világon belül mind nagyobb szerepet játszanak, és az egyik ország geoökonómiai értelemben aktívabb, mint a másik. Kundnani 2011-ben a Szövetségi Köztársaság gazdasági és pénzügyi szerepét vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a német egyesüléssel ugyan a németkérdés mint geopolitikai probléma megoldódott, ám az európai politikában a geoökonómiai hatalom formájában visszatért.¹⁵

A történelmi németkérdés mint geopolitikai probléma a 19. században azt jelentette, hogy Németország ellenséges hatalmak által „bekerítve” jött létre, ám a politikailag egyesült és gazdaságilag dinamikusan fejlődő német állam földrajzi középhelyzetében már pusztá létezésével is instabilitást teremtett Európában, mivel a hatalmi egyensúlyi rendszerbe való beilleszkedéshez túlzottan erős, a kontinentális hegemonia tartós megszerzéséhez azonban már nem bizonyult elég erősnek. Az 1990. évi német egyesüléssel Németország immáron demokratikus államként tért vissza a kontinens földrajzi centrumába, és eltérően az 1945 előtti helyzettől, most minden irányban baráti államok veszik körül, nem törekszik területi hódításokra, senkit sem fenyeget, és önértéke részévé vált szomszédjainak politikai és gazdasági stabilitása, továbbá a német áruk felvevő piacainak működőképessége. Ám mindezek ellenére Németország megerősödött gazdasági és pénzügyi hatalma, valamint környezetével elmélyült

¹² Deutschland: Entwicklung des Aussenhandels. Bundeszentrale für politische Bildung, 2020.06.26., <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52842/aussenhandel> (letöltve: 2021.03.31.).

¹³ Deutschland: Weltmarktanteile. Bundeszentrale für politische Bildung, 2017.07.07., <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/52854/weltmarktanteile> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ Fakten zum deutschen Aussenhandel. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Stand, September 2020. 1. o.

¹⁵ KUNDNANI: Germany as a Geo-economic Power. 43. o.

szoros interdependenciája következtében Európán belül újra az instabilitás forrásává vált, ám a korábbiaktól eltérően nem a vezető szerepre való tudatos törekvésével, hanem éppen ellenkezőleg, annak az elkerülésével. Az euróválsággal nyilvánvalóvá vált, hogy az atlanti szövetség és az európai integráció a „németkérdést” annyira véglegesen nem tudta megoldani, mint ahogy azt feltételezték. Az EU-államok közötti hatalmi különbségek továbbra is jelentősek maradtak, még akkor is, ha ez a hatalom már nem katonai, hanem elsősorban gazdasági természetű volt. Miután az egyesülés és az unió kibővülése az EU-n belül növelte Németország hatalmát, láthatóvá vált különösen az euróválság nyomán a jól ismert német dinamika. Az Egyesült Államok és az EU abban a kísérletében, hogy a „németkérdés” egy változatát megoldják, valójában egy további „németkérdést” hoztak létre.¹⁶

A francia politika minden várakozásával szemben a márkától való korábbi függés csak látszólag tűnt el, mivel az euró formájában is tovább erősödött a német gazdasági és pénzügyi dominancia. Az egyesülést követően ugyan a Szövetségi Köztársaság még Európa „beteg embere” volt, részben a kettős pénzügyi transzfer terhei, azaz az új német tartományok asszimilálásának költségei és az uniós befizetések, nem kevésbé a belső reformok átmeneti megtorpanása miatt. Ám a kemény strukturális reformok, nem utolsósorban az *Agenda 2010* után Németország már a kontinens első számú „erős embere” volt. Sőt a Szövetségi Köztársaság az euróválságban partnerei szemében már egy olyan hegemonként jelent meg, amely a válságkezelésben a saját nemzeti preferenciáit – a szigorú takarékosági politikát, vagy éppen az „adósságfék” alkotmányba vételét – kívánja a tagállamokra erőszakolni, annak ellenére, hogy ez a politika a tagállamok között nemcsak egy zéróösszegű konfliktus veszélyét idézte fel, hanem azzal is fenyegetett, hogy az unió perifériáin az államok növekedési képessége és az EU egészének kohéziója is meggyengül. Németország erősnek mutatkozott, de akaratát az európai államok egy jelentős csoportjával szemben mégsem tudta érvényesíteni. A történelmi németkérdés tapasztalatai alapján a német politikusok tudatában voltak annak, hogy mindent meg kell tenniük annak érdekében, nehogy egy németellenes koalíció létrejöjjön. 2012 nyarán Mario Draghi bejelentette, nem kis részben az olaszok és spanyolok nyomására, hogy az euró és a mediterrán államok megmentése érdekében az Európai Központi Bank annyi állami kötvényt fog felvásárolni, amennyire csak szükség van. A döntés csaknem egyhangúlag született, jöllehet ezt a lépést inflációt ösztönző hatásai miatt a német politikai és gazdasági elit jelentős része elutasította, és az Európai Központi Bankban az egyetlen ellenszavazat Jens Weidmann-tól, a *Bundesbank* elnökétől származott. A kialakult helyzetet Kundnani a bekerítettségtől való német félelem geoökonómiai változataként értékelte, mivel a németek attól tartottak, hogy a perifériaországok abba a helyzetbe kerülhetnek, hogy képesek lehetnek meghatározni

¹⁶ KUNDNANI, Hans: Red Herring and Black Swan: Is the German Question Back? *Berlin Policy Journal*, (2019) September–October, <https://berlinpolicyjournal.com/red-herring-black-swan-is-the-german-question-back> (letöltve: 2021.03.31.) 3. o.

az unió politikáját, és akaratukat Németországra kényszeríthetik. A görög adósságválságban ugyanakkor Németország érezte úgy, hogy többséget szervezhet, annak érdekében, hogy a görögök átmenetileg függesszék fel tagságukat az eurózónában, ám Franciaország, Olaszország és Ciprus pénzügyminiszterei elutasították a javaslatot.¹⁷

Trump hatalomra jutását követően az „új német kérdés visszatérését” Robert Kagan 2019-ben a *Foreign Affairs*-ben megjelent tanulmányában¹⁸ egy másik nézőpontból vizsgálta, bár a válaszok ebben az esetben is a német félhegemónia ellentmondásaival függtek össze. Kagan arról írt, hogy Németország és Európa hét évtizeden át hasznot húzott az Egyesült Államok európai elkötelezettségéből és a liberális világrendből, ám Trump alatt az amerikai biztonságpolitikai garanciák bizonytalanná váltak, és az unión belül növekedtek a centrifugális erők. Ezért Kagan jogosnak tartotta, hogy feltegye a kérdést: mi történik, ha szétesik az Európai Unió? Ha ez bekövetkezne minden korábbinál nagyobb szükség lenne egy új hegemonra, annak érdekében, hogy az „európai projekt” megmenthető legyen. Ha az Egyesült Államok Európának tett biztonsági garanciáit visszavonná, ahogy Trump látszott lépni ebbe az irányba, akkor Kagan szerint a realista teoretikusok minden várakozása ellenére Berlin nagy valószínűséggel inkább a bizonytalanságot részesítené előnyben, annak érdekében, hogy ne kelljen megválnia a második világháború után „békehatalomként” megszerzett identitásától. Németország tehát ebben a feltételezhetően legrosszabb forgatókönyv esetében sem erősítené meg katonai hatalmát, és a nukleáris fegyverek fejlesztésébe sem kezdene, sőt az Egyesült Államoktól való függőségét sem cserélné fel a nukleáris fegyverekkel rendelkező Franciaországtól való függőséggel.

IV. Instabilitás a hegemonia útján?

A hegemon stabilitás elmélete szerint a liberális világ gazdasági rendszer nem önfenntartó, és ezért szüksége van egy domináns vagy hegemon hatalomra, amely gondoskodik a nemzetközi rendszert meghatározó normákról, valamint egy nyitott kereskedelmi rendszer olyan kollektív javairól, mint a biztonsági garanciák és a stabil valuta.¹⁹ Hasonlóképpen a hegemon stabilitás elmélete szerint az Európának is szüksége van egy hegemonra, amely a kollektív javak szavatolójaként rendelkezésre áll, és ha szükséges, kész a cselekvésre. Ezt a szerepet évtizedig az Egyesült Államok játszotta, ám ha egy Trumpéhoz hasonló amerikai politika a biztonsági garanciák gyengülése irányába mu-

¹⁷ Vö. KUNDNANI, Hans: *The Paradox of German Power*. Oxford, 2015. 1–23., 107–115. o.

¹⁸ KAGAN, Robert: *The New German Question. What happens When Europe Comes Apart?* *Foreign Affairs*, (2019) Summer, www.foreignaffairs.com/articles/germany/2019-04-2/new-german-question (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁹ GILPIN, Robert: *The Political Economy of International Relations*. Princeton, New Jersey, 1987. 74–76. o.

tatna, akkor egy másik „jóakarató hegemon” utáni kereslet újra megnövekedne. Berlin esetében azonban probléma abban rejlik, hogy pusztá geoökonómiai hatalomként ezt a szerepet aligha tölthetné be. A hegemoniának ugyanis nemcsak hatalomi erőforrásokra van szüksége, hanem a támogató államok konszenzusán alapuló legitimitásra is. Ez a konszenzus származhat a többi tagállamtól, de magától a német társadalomtól is.

Az euróválság kezdete óta Németország szabályokat exportált, és nem normákat. Önmaga vezető szerepe helyett azt ajánlotta, hogy „uralkodjanak a szabályok!”, míg az eurózona tagállamaiban úgy látták, hogy ezek a szabályok alapvetően a német érdekeknek szolgálnak, ezért azokat gyakran csak vonakodóan követték, sőt számos esetben ellenállást tanúsítottak, vagy a már meghozott kötelezettségekre hivatkoztak. Németország esetében tehát hiányzik a hegemonia egyik meghatározó sajátossága, nevezetesen nincsen konszenzus a hegemoniáról. A „washingtoni konszenzus”-hoz hasonlóan nincsen egy „berlini konszenzus”. A hegemonia belpolitikai elfogadása is problematikus, a németek ugyanis az egyesülés óta – különösen a keleti tartományokban – inkább a nemzeti érdekalapú politikát látszanak támogatni. Történelmi okokból a német közvélemény a biztonságpolitikai területen nem támogatja a nagyobb német szerepvállalást, nem utolsósorban azért, mert a Szövetségi Köztársaság történelme során mindig a „securitytaker” és nem a „securitymaker” szerepét játszotta, és a vezetés helyett inkább a vezető szerep megkerülésének reflexeit alakította ki.

Berlin számára a kérdés úgy hangzik, hogy miként gyakorolhatja hatalmát, anélkül, hogy újranyitná a domináló németekről szóló régi stratégiai dilemmát, valamint anélkül, hogy vele szembenálló ellenkoalíciókat hívna életre, vagy a vezető szerep vállalásával szemben túlzottan vonakodó és befelé néző hatalommá válna, és így teremtené vezetési vákuumot Európában?²⁰

Mindebből következik, hogy amiért az unióban 2010-től a válságok sorozatával kellett szembenézni, annak egyik fő oka a történelemből már ismert német félhegemoniának a visszatérése volt. Németország az Egyesült Államok második világháború utáni hegemoniájához hasonlóan nem képes és nem is akar hegemon lenni, ám abban az esetben, ha félhegemónként a saját stabilitását exportálja, akkor valójában az instabilitást mozdítja elő. A német politika ugyanis bármennyire is „stabilitási unióról” vagy „stabilitási kultúráról” beszélt, alapjában véve a negatív történelmi tapasztalatai alapján csak a szűkebb értelmében vett stabilitásról beszél, amely mindig árstabilitást jelent.²¹

Németország továbbá az erőforrások hiányában nem annyira erős, hogy képes lenne olyan módon megoldani a problémákat, mint ahogyan azt egy hegemonnak meg

²⁰ Vö. SZABO, Stephen F.: *Germany: Hegemon or Free Rider? Recenzió* BULMER, Simon – PATERSON, William: *Germany and European Union: Europe's Reluctant Hegemon* (London, 2018.) című könyvről. <https://www.aicgs.org/2019/04/germany-hegemon-or-free-rider/> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ KUNDNANI, Hans: *Ein deutsches Europa – oder ein chaotisches? Bundeszentrale für politische Bildung*, 2015.12.18., <https://www.bpb.de/apuz/217304/ein-deutsches-europa-oder-ein-chaotisches> (letöltve: 2021.03.31.).

kellene oldania. Németország erőforrásai strukturális gazdasági erején és a gazdaságpolitikáról alkotott elképzelésein alapulnak, amelyeket az ordoliberalizmus címszava alatt lehetne összefoglalni, amely mögött Európában nem lehet politikai többséget szervezni. Németország hegemonként elsődlegesen a gazdaságpolitikai területeken aktív, és ahogy a görög válság idején is tapasztalható volt, elsősorban eurózónán belül lépett fel válságkezelőként, míg az európai biztonság szélesebb területén eddig inkább a civil hatalom logikája szerint cselekedett. Az EU-n belül Berlin továbbra is a Franciaországgal alkotott partnerség útján a „kooperatív hegemonia” gyakorlatát követi, amely Németország számára lehetővé teszi, hogy gazdasági hatalmával ellensúlyozza Franciaország katonai és stratégia hatalmát, de egyidejűleg meg is nyugtassa a francia partnert a német dominanciából származó aggodalmak miatt. Ám akkor, ha a Brexit után francia gazdaság a némettel szemben továbbra is tért veszít, úgy ez alááshatja a német–francia partnerséget. Kundnani szerint ez a helyzet az unió diszfunkcionális működéséhez vezet.²²

A háború utáni Németországot ugyanakkor nem szükséges egy önzetlenül cselekvő szereplőként idealizálni. A német politikusok ugyanis Európában minden kétértelműséget kizáróan német érdekeket követnek. Az euróválság kezdete óta visszatérően az a kérdés állt a középpontban, hogy miként viszonyul a német érdek a tágabban vett európai érdekekhez. A gazdaságpolitikától a menekültkérdésen át az Északi Áramlat 2-ig Berlint rendszerint azzal bírálják, hogy nemzeti érdekeit az európai érdekek felé helyezi. Mi több minden látszat ellenére azt is állíthatjuk, hogy Németország teljesen a nacionalizmusról sem mentes, mert a németek ugyan elutasították a militarizmust, ám a gazdaságban sikerült a nemzeti büszkeség új forrásait megtalálniuk. Így fejlődött ki a gazdasági nacionalizmus az „exportnacionalizmus” vagy a „DM-nacionalizmus” formájában, amely elsősorban Németországra mint sikeres „exportvilágbajnokra” hívta fel a figyelmet,²³ és a neomerkantilistának tekintett Németországot szembeállította mérlegghiánnyal küszködő partnereivel.

V. „Corporate Germany” és a német külpolitika

Luttwak szerint a geoökonómiai hatalom természetét jelentős mértékben az állam és a vállalati szféra közötti kapcsolat határozza meg. A geoökonómiai versengésben a vezető államok a globális stratégiával rendelkező nemzeti vállalataik oldalán egy offenzív politika mellett kötelezhetik el magukat, ilyen módon segítve egy-egy vállalatot az egyes külföldi piacrészek vagy stratégiáinak minősített szektorok megszerzésében,

²² Vö. KUNDNANI, Hans: Welche „deutsche Frage”. Ein Kommentar. *Internationale Politik*, 2019.11.01., <https://internationalepolitik.de/de/welche-deutsche-frage> (letöltve: 2021.03.31.).

²³ Uo.

növelve ezzel nemcsak a vállalatok, hanem az államok gazdagságát is. A német állam és az exportban vezető német vállalatok közötti viszony sok tekintetben megfelel annak, amit Luttwak kölcsönös manipulációnak nevez. Eszerint egyszer az államok törek-szenek arra, hogy saját céljaik érdekében befolyásolják a nagyvállalatokat, másszor a nagyvállalatok lobbiznak a kormányoknál egy olyan politika érdekében, amely saját céljaikat mozditja elő, és cserében segítenek a politikusoknak abban, hogy maximalizálják a növekedést és a foglalkoztatás szintjét, amely a politikában a siker legfontosabb fokmérője. Ahogy az államok, úgy a vállalatok is céljaik érdekében manipulálhatják a politikusokat és a bürokráciát, és mindent megtehetnek annak érdekében is, hogy az államok külpolitikájában is befolyásra tegyenek szert.²⁴

A német állam – különösen a gazdasági minisztérium – és a német bruttó nemzeti termékhez csaknem 50 százalékkal hozzájáruló exportvállalatok között intenzív a kapcsolat. 2017-ben a német külkereskedelmi forgalom kétharmadát az a mintegy 1300 vállalat adta, amelynek évi forgalma meghaladta a 100 millió eurót, míg az import 60 százaléka tekintetében 1120 vállalat tartozott ehhez a kategóriához.²⁵ A német export jelentőségét jól szemlélteti a külkereskedelmi kvóta, amely egy állam importjának és exportjának százalékos részesedését mutatja a mindenkor bruttó nemzeti termékben. Németország esetében 1990-ben ez a kvóta 43,8 százalék, 2008-ban már 70,5 százalék volt, míg végül 2019-ben 87,8 százalék volt, és ez jól mutatja, hogy a globalizációban sikeres Németország a G7-ek legnyitottabb gazdasága.²⁶

Az exportnak ez a kiemelkedő jelentősége és ennek részeként annak nagyarányú hozzájárulása a növekedéshez jól érzékelteti, hogy a német politikusok mennyire füg-gnek exporttól, ám azt is, hogy az exportban élen járó vállalatok is függnnek a kormányoktól, mivel a növekedés egy jelentős része olyan országokból származik, mint Kína és Oroszország, illetve a BRICS-államok, ahol az állam a gazdaságban és a politikában domináns szerepet tölt be. Németország esetében jól látható, hogy ahogy a bruttó nemzeti termék részeként az export aránya növekedni kezdett, úgy kezdett az exportban élen járó vállalkozói szféra mind nagyobb befolyást gyakorolni a német külpolitikára. Ennek a politikának következményeként egy olyan külpolitikai magatartás alakult ki, amely sokkal inkább a kereskedelmi érdekekre, mint olyan nem-gazdasági érdekekre fókuszál, mint az emberi jogok, a jogállam és a demokrácia.

Ha visszapiantunk a múltba, jól láthatjuk, hogy a Szövetségi Köztársaság politikájában már az 1950-es évek kezdete óta intézményesen is jelen volt a kis- és közép-vállalatokat, a német „Mittelstand”-ot támogató kormánypolitika. Számos kereskede-lempolitikai eszköz – közöttük a kis- és közép-vállalatok kelet-európai vállalkozásait támogató Hermes-hitelgarancia – már az 1960-as évek elejétől jól mutatta, hogy a német állam mennyire tudatosan használja fel a kereskedelempolitika eszközeit kelet- és

²⁴ LUTTWAK: From geopolitics to geo-economics. 185. o.

²⁵ STATISTISCHES BUNDESAMT: *Export und Import im Zeichen der Globalisierung*. 2017. 18. o.

²⁶ Deutschland: Entwicklung des Aussenhandels. 1. o., továbbá *Fakten zum deutsche Aussenhandel*. 1. o.

németpolitikai céljainak a megvalósítása érdekében. Már 1952-ben az akkori gazdasági miniszter, Ludwig Erhard kezdeményezésére létrejött az *Ost-Ausschuss*, a német gazdasági szervezetek lobbiszervezete, amelynek fő feladata volt a német gazdaság képviselése és az ennek megfelelő lobbitevékenység a Szovjetunió és az akkori keleti tömb országainak irányában.

Az amerikai politikában már a hidegháború idején, de az egyesülést követően még inkább a német–szovjet, majd a német–orosz gazdasági együttműködés időről időre súrlódásokhoz vezetett és vezet. A keleti politika (*Ostpolitik*) és a keleti kereskedelem (*Osthandel*) közötti szoros kapcsolat ugyanakkor máig ható nyomokat hagyott a német külpolitikai gondolkodásban az Oroszországhoz fűződő kapcsolatok alakításában. A német felfogásban az autokratikus Oroszországnak a kereskedelem és az együttműködés útján történő átalakítása (*Wandel durch Handel*) a keleti politikának kezdettől fogva alapvető filozófiája volt, ahogy a Szövetségi Köztársaság az EU és Oroszország közötti modernizációs partnerségnek is legfőbb nyugati szószólójaként tevékenykedett. Ennek megfelelően a német politikában a kemény szankciópolitika elutasítása mélyebben gyökerezik, mint az amerikaiban. A különböző amerikai adminisztrációk percepciójában az energiahatalomként teret nyerő Oroszország és az EU vezető gazdasági hatalmává vált Németország, más megfogalmazásban: az orosz energia és a német technológia komplementer viszonya könnyen gyanakvást keltett annak ellenére, hogy Berlin időről időre hitet tett szilárd atlanti elkötelezettsége mellett.

Így nem volt meglepő, hogy az ukrán válság 2014 évi kezdetétől a növekvő aktivitást ígérő Merkel-kormány számára a közvetítői szerep, a nagyobb felelősségvállalás és a szankciók a szövetségesi szolidaritás próbájává váltak. Merkel amerikai látogatása idején nem maradtak el a német Ukrajna-politikával szembeni bíráló hangok. Ebben az amerikai kritikában a német politikai spektrum szinte minden szegmensében megtalálható „Putyin-megértők” csoportja – közöttük a Putyinnal baráti kapcsolatokat fenntartó és a *Gazprom*-nál magas tisztséget betöltő volt szociáldemokrata kancellár, Gerhard Schröder – éppen úgy szerepet játszott, mint azok a német vállalatok, amelyek elzárkóztak az Oroszországgal szembeni szankcióktól. A nem demokratikus, illetve a részben demokratikus államokkal folytatott kereskedelem fenntarthatóságának kérdése hagyományosan a német üzleti modellnek a része volt, és a második világháború utáni német történelemben a kereskedelempolitika sokszor a külpolitika szerepét játszotta.

VI. A geoökonómia és a normatív hatalom viszonya a német külpolitikában

Kundnani szerint a német hatalmat szerinte nem annyira a politikai és gazdasági hatalom közötti ellentét, mint inkább a politikai célok és gazdasági eszközök viszo-

nya jellemzi. Ha a Szövetségi Köztársaság politikai szerepe – a nemzetközi katonai missziókban való részvételtől az ukrán válságon át az Iránnal megkötött nukleáris megállapodásig – növekedett is, hatalmát – mint Kundnani fogalmazza – mégsem játssza ki teljesen.²⁷ Geoökonómiai hatalomként sokkal inkább gazdaságilag, mint normatív-geopolitikai szereplőként kötelezi el magát.

Az ukrán válságban a Merkel-kormány a szankciók mellett állt ki, de akadályozott minden olyan lépést, amely Oroszországot elrettentette volna. A krími válság alatt a német gazdasági körök arra emlékeztettek, hogy Európa és Oroszország között az utóbbi négy évtized alatt az energiapartnerség egész rendszere alakult ki, anélkül hogy Moszkva a gázt egyszer is stratégiai fegyverként alkalmazta volna. Berlin nem különösen lelkesedett Lengyelország és a balti államok javaslatáért, amely országaik keleti határán tartós NATO-jelenlétet helyezett kilátásba. A lengyelek és a balti államok politikusai időről időre hangoztatták, hogy a Nyugatnak az orosz fenyegetéssel szemben morális és történelmi kötelessége megvédenie a kelet- és délkelet-európai országokat. A lengyel politikai pártok hangsúlyozták, hogy Németországnak nem szabad akadályoznia a lengyel politikát abban, hogy megvédje magát és a NATO-csapatok áthelyezésével elrettentse Oroszországot. Német részről tapasztalható volt az aggodalom, hogy az Oroszországgal szembeni kemény reakciók a német–orosz gazdasági kapcsolatoknak kárt okozhatnak. A *Navalnij*-ügy és az orosz belpolitikai helyzet többször felvetette, hogy a német Oroszország-politikának új irányt kellene vennie. A Zöldek és a német kormánypárt, a CDU számos politikusa ellenlépésként azt javasolta, hogy Berlin lépjen ki a csaknem teljesen elkészült, ám az Egyesült Államok és Franciaország által „baráti tűz” alatt álló Északi Áramlat 2. projektből, vagy legalább átmenetileg rendelje el a munkálatok felfüggesztését. A Merkel-kormány ezzel szemben hangsúlyozta, hogy a német–orosz gázüzletnek a német állam nem építtetője és nem is üzemeltetője, továbbá a projekt nem politikai, hanem gazdasági jellegű. Emellett visszatérő érv, hogy a szén- és nukleáris energiának egyaránt búcsút mondó Németország nem tekinthet el energiabiztonsági érdekeitől. Az *Ostausschuss* abszurdnak ítélte a csaknem kész gázvezeték munkálatainak leállítást, hangsúlyozva a jog- és beruházásbiztonság, valamint az esetleges kártérítés szempontjait, és arra emlékeztetett, hogy a német gyakorlatban még sohasem funkcionált igazán a politika és gazdaság túl szoros összekapcsolása.

Németország számára már nagyságrendjénél is fogva nem Oroszország, hanem Kína a tulajdonképpeni geoökonómiai partner, amely világméretű infrastrukturális beruházásai útján világhatalmi ambíciókkal egy önmagát tudatosan építő birodalom, és mint ilyen a nyugatitól eltérő elveket vall a demokratikus berendezkedés szabályairól, azonban hatalmas piaca következtében globális konjunkturális és a műszaki fejlődést

²⁷ BECKER, Matthias: Deutschland tritt nicht als geopolitische, sondern als geoökonomische Macht auf. *Heise-online*, 2016.02.22., <https://www.heise.de/tp/features/Deutschland-tritt-nicht-als-geopolitische-sondern-als-geoökonomische-Macht-auf-3377709.html> (letöltve: 2021.03.31.).

világméreteken meghatározó tényező. A német érdekek szempontjából Oroszország eltörpül a kínai piac jelentősége mögött. 2019-ben a német áruexportban Kína 7,2 százalékos részesedésével az Egyesült Államokat (8,9%) követte, ám míg az Egyesült Államok a 2000. évi 10,3 százalékos részesedéséhez képest csökkenő szakaszban van, addig Kína 2000. évi 1,6 százalékos részesedését 2019-re több mint meg négyszerezte. Kína jelentőségét jól mutatja, hogy a *VW* és az *Audi* aligha válhatott volna a világ vezető gépkocsigyártójává a kínai piac nélkül, és ugyanez érvényes olyan kisebb gyártók esetében is, mint a *Mercedes Benz*, a *BMW* és a *Porsche*. Hasonlóképpen a német gazdaság gerincét képező autógyáraknak az elektromobilitás irányában végbemenő struktúraváltása sem lehet sikeres a kínai piacok nélkül. Kína és Németország gazdaságai közötti összefonódást jól mutatja, hogy míg a koronavírus alatt a más országokba irányuló német export jelentősen visszaesett, addig a tavalyihoz viszonyítva már 2021 első két hónapjában Németország 31 és Kína 71 százalékkal növelte kivitelét a kétoldalú relációban, és ez a német összkivitel visszaesését a várakozásokon felül ellensúlyozni tudta.²⁸

VII. Közép-Európa és a német geoökonómiai hatalom

A német geoökonómiai hatalomról szóló vita legújabb iránya a kelet-közép-európai országokra, mindenekelőtt a visegrádi négyekre irányította a figyelmet. A négy visegrádi ország EU-hoz való csatlakozása ugyanis lehetővé tette gazdaságaik mind inkább elmélyülő integrációját a szélesebb német geoökonómiai térbe. Mindez oda vezetett, hogy a pandémiától érintett, ám még a koronavírus-válság előtti évben, 2019-ben a négy visegrádi ország és a Szövetségi Köztársaság közötti kereskedelmi forgalom meghaladta a 300 milliárd eurót, és ezzel a német–kínai (205,7 milliárd euró) és a német–amerikai (190,1 milliárd euró) kereskedelmet is maga mögé utasíthatta. A keleti kereskedelem vezető országa Lengyelország lett, amely 2019-ben a kétoldalú exportot és importot magában foglaló áruforgalomban megelőzte az Egyesült Királyságot és a hatodik helyre tornázta fel magát, míg Csehország a 10., Magyarország a 14. és Szlovákia a 20. helyre került.²⁹ A világ gazdaság dinamikájának a gyengülése közepette a Németország kereskedelmi forgalmának ötödét kitevő közép- és kelet-európai országok jelentőségükben mind fontosabb tényezővé váltak. Az *Ost-Ausschuss* jelezte, hogy a régióban a német export egészéhez képest az exportnövekedés háromszor nagyobb volt, s a jövőt illetően a V4 országok sikeres növekedési zónaként impulzusokat adhatnak az európai gazdaságnak, sőt a Brexitet követően innovációs szerepük

²⁸ Chinesischer Aussenhandel. Exporte übertreffen alle Erwartungen. *Tagesschau*, 2013.05.24., <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/china-exporte-wachstum.101.html> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁹ *Fakten zum deutschen Aussenhandel*. 15. o.

is növekedhet.³⁰ Tény, hogy Németország befolyása Kelet-Közép-Európában olyan geoökonómiai nagyságrendet ért el, amelyet már nem lehet figyelmen kívül hagyni, függetlenül attól, hogy ki is tartja Berlinben a kormányrudat a kezében.

A Szövetségi Köztársaságnak sajátos kettős kötődése, az európai integráció és Közép-Európa, sőt egy harmadik a globális világ összefüggésében viszonylag korán felkeltette a gazdasági elemzők figyelmét.³¹ Ám annak a vizsgálata eddig viszonylag kevés figyelmet kapott, hogy Szövetségi Köztársaság külpolitikájának geoökonómiai természete hogyan tükröződik a visegrádi négyekhez fűződő kétoldalú kapcsolatokban, különös tekintettel a közép-európai országoknak a német-központú gazdasági térbe történő mind mélyebbé vált integrációjára. Az elemzések egy része különösen a magyar–német kapcsolatok összefüggésében kritikusan azt a változást veszi górcső alá, amelynek következtében a Szövetségi Köztársaság olyan geoökonómiai hatalomként viselkedik, amelynek politikai döntéseiben a geopolitikai-normatív szempontok helyett inkább a kétoldalú gazdasági tranzakciók, jelesen a német autóipar érdekei érvényesülnek.³²

Nem kétséges, hogy történelmileg a német külpolitika aktív támogatása mellett az EU-csatlakozás stabilizálta Németország keleti szomszédjait, és hatékonyan kitöltötte a hatalmi vákuumot, és olyan nagyhatalmakat, mint Oroszország és Kína, biztos távolságban tartott a régiótól. Ám számosan úgy ítélik meg, hogy a 2004. évi keleti kibővülést, majd a 2008–2009 évi világgazdasági és pénzügyi válságot követően a német külpolitika geoökonómiai természete, a német kül- és Európa-politika „ökonómizálódása” egy új minőségi szintet ért el, és a közép-európai térségben Németország „mission accomplished” magatartása vált uralkodóvá.³³ Berlin szabályozó, irányító, normatív geopolitikai funkciója elhalványodott a gazdasági szempontok javára, és ezért szükséges lenne a közép-európai térség, a visegrádi négyek irányában a politikai szempontokat elhanyagoló gyakorlat helyett a német stratégia „újrapolitizálása”. Az érvelés szerint ugyanis a német politikában a geoökonómia rövid távú érdekei játszanak központi szerepet, és Németország csaknem minden rendelkezésre álló erőforrását az euróválság kezelése érdekében mozgósította, míg az emberi jogok, a demokrácia a jogállam, a koppenhágai kritériumok kérdései háttérbe szorultak. Ebből következően

³⁰ Visegrád-Staaten retten Export-Bilanz. Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, 2020.02.20., <https://www.ost-ausschuss.de/de/visegrad-staaten-retten-exportbilanz> (letöltve: 2021.03.31.).

³¹ Kőrösi István: Kettős kötődés elmélete: Németország gazdasági helyzete, szerepe az európai integrációban és Közép Európában, az 1990–2013-as időszakban. *Külügyi Szemle*, 13. (2014) 1., 35–68. o.

³² Vö. PÁNYI Szabolcs: How Orbán played Germany, Europe's Great Power. *Direkt* 36, 2020.09.18., <https://www.direkt36.hu/a-magyar-nemet-kapcsolatok-rejtett-tortenete/> (letöltve: 2021.03.31.); Profit for silence: this is why the German industrial and political elite cooperates with PM Orbán. *Daily News Hungary*, 2020.09.09., <https://dailynewshungary.com/profit-for-silence-this-is-why-the-german-industrial-and-political-elite-cooperates-with-pm-orban/> (letöltve: 2021.03.31.).

³³ HEGEDŰS, Dániel: Germany neglects Central and Eastern Europe at its peril. *Balkan Insight*, 2019.07.24., <https://balkaninsight.com/2019/07/24/germany-neglects-central-and-eastern-europe-at-its-peril> (letöltve: 2021.03.31.) 1–10. o.

a geoökonómia nem csupán folytonosságot képvisel a Szövetségi Köztársaság külpolitikájában, hanem „bénító dominanciája” következtében már egy nagyobb „szakadás” forrása is, és ez Németország szerepének mint normatív hatalomnak a megkérdőjeleződéséhez vezet.³⁴

Valójában Németország szabálykövető, normatív szerepe az Európapolitikában is meggyengült. Az euróválság sok tekintetben a szabályok megsértésének következménye volt, és a válságkezelés is a szabályok megsértését követelte meg, mi több a Szövetségi Köztársaság maga is szabálysértővé vált. Berlin szerepe mint normatív hatalomé azonban nemcsak az Európa-politikában, hanem belpolitikailag is meggyengült; és ez azért fontos, mert az unió legerősebb államaként a mindenkori német belpolitika Európa-politika is. A német alkotmányvédelmi hivatal jelentései tanulságos olvasmányok azokról a szervezetekről – beleértve a német állam biztonsági szervezeteit is –, amelyeken belül egyes személyek és csoportok tevékenységei már a liberálisnak tekintett demokratikus rend keretein kívül esnek. A migrációs válság kezdete óta menekültotthonok százait gyújtották fel. Chemnitz, Hanau és Halle az idegenellenesség és antiszemitizmus tragikus eseményeinek színhelyeként a német politika negatív toposzaivá váltak, és a felsorolás messze nem teljes. Walter Lübke CDU-politikus halálával a Szövetségi Köztársaság történetében először került sor egy politikai gyilkosságra. Az alkotmányvédelmi hivatal nem csupán a növekvő antiszemitizmusról, hanem a rendvédelmi szerveknél és a *Bundeswehr*-ben a szélsőjobboldali hálózatok és a részükről kiinduló politikai fenyegetések növekedéséről ad számot.³⁵ A CDU-tól és CSU-tól jobbra zászlót bontott új párt, a 2013-ban alapított Alternatíva Németországnak (AfD) megjelenése az alapító „rendszerpártok” leváltásának programját hirdette meg, s a párt térnyerése a hagyományos pártok többségalkotási lehetőségét nem kis mértékben korlátozza.

Valójában a Szövetségi Köztársaság mint „született” kereskedelmi nemzet számára hagyományosan mindig nehéz volt, hogy exportérdekeinek feláldozásával az emberi jogok megsértőivel szemben fellépjen, és történelmi terheivel a háta mögött az amerikai vagy francia történelmi missziótudathoz hasonlóan a demokratikus „méréc” felmutató, vezető állam legyen, nem szólva arról, hogy a Szövetségi Köztársaság történelméből hiányzik a szankciók gyakorlata, és a vezető szerep vállalása sem magától értetődő.

A bonni, majd a berlini köztársaság politikai kultúrájában ugyanakkor a szerénység követelménye valamilyen formában mindig megfogalmazódott. Ezért a „civil hatalomban” gyökerező német külpolitikában mindig kíváncsias cél volt, hogy a németek saját gyakorlatuk útján példát mutassanak, és a nemzetközi szervezetek – közöttük az ENSZ második – legnagyobb támogatójaként – nem egyszerűen „civil”, hanem

³⁴ Uo. 7. o.

³⁵ Vö. BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ: *Rechtsextremisten in Sicherheitsbehörden. Lagebericht. September 2020.*; BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT: *Verfassungsschutzbericht 2019.* Juli 2020.

„civilizáló hatalomként” igyekezzenek fellépni. A saját példa ugyanakkor mindig összekapcsolódott a Németországról szóló kép javításának növekvő igényével, még pontosabban azzal, hogy a saját példa valóban javítsa a Németországról alkotott képet, de ne váljon valami „morális hübriszé”, vagy éppen az egyetlen legjobb megoldásként egy „német Európa” kifejeződésévé, ahogy ezek a kritikák Berlinnel szemben az euró- és menekültválság során meg is fogalmazódtak.

VIII. A jövő dilemmái és a félhegemónia alternatívája

2011-ben Kundnani a német geoökonómiai hatalomban és félhegemóniában azt a veszélyt látta, hogy a Szövetségi Köztársaság „nyugati bekötése” meggyengülhet. 40 évig ez a nyugati integráció a Szövetségi Köztársaság számára egzisztenciális szükségyszerűség volt, és Németország félhegemón helyzete Európában attól a liberális rendtől függött, amelyben az Egyesült Államok biztonsági garanciája lehetővé tette, hogy Berlin geoökonómiai hatalomként a „biztonságpolitikai potyautas” szerepét is betölthesse. Ezért nem volt meglepő, hogy Donald Trump politikája Berlin számára valóságos stratégiai sokkal ért fel, mivel bizonytalanná váltak az amerikai garanciák, és a háború utáni történelemben először úgy látszott, hogy az Egyesült Államokkal alkotott szövetség többé nem alternatíva nélküli. A Trump utáni új vezetésben a helyzet változhat, ám a Németországgal szemben támasztott amerikai igények jelentős része minden valószínűséggel továbbra is érvényes marad. Kundnani 2016-ban tett kijelentését ma is idézhetjük: az egyes tendenciák még nem jelentik azt, hogy a Szövetségi Köztársaság ténylegesen szakítani fog a Nyugattal, ám azt igen, hogy először egy „poszt-nyugati” német külpolitika” lehetőséggé válik,³⁶ ahogy a Nyugat fogalma is újra meghatározást, de legalább is megerősítést igényel.

Az amerikai és európai érdekek nem mindig azonosak, ahogy a hidegháborúban sem volt másként. A helyzet annyiban bonyolultabb, hogy a Szövetségi Köztársaságnak mint geoökonómiai hatalomnak a gazdasági sikere a legnagyobb autokrata hatalomnak tartott Kína fejlődésétől és politikájától is függővé vált.³⁷ A Szövetségi Köztársaságnak az elkövetkező időszakban is az Oroszországhoz, de legalább annyira, ha nem jobban Kínához fűződő viszonya, valamint Európában játszott szerepe szorosan összefügg az Egyesült Államok stratégiai érdekeivel. Ha Oroszország és az Egyesült Államok között komolyabb konfliktusra kerülne sor, úgy a *European Council on Foreign Relations* 2019. évi felmérése szerint a németek 70 százaléka amellett törne lándzsát, hogy országuk tanúsítson semleges magatartást, míg 12 százalékuk az

³⁶ BECKER: Deutschland tritt nicht als geopolitische, sondern als geoökonomische Macht auf. 1–10. o.

³⁷ Vö. FRANKENBERGER, Klaus-Dieter: Keine Äquidistanz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2021.02.19., <https://zeitung.faz.net/webreader-v3/index.html> (letöltve: 2021.03.31.).

Egyesült Államokat és 7 százaléuk Oroszországot támogatná.³⁸ De lehet-e Németország és Európa az amerikai–kínai versengésben semleges, lehet-e a kimaradó harmadik, amikor a regionális és a globális stabilitásról van szó és arról, hogy melyik ország szabályai szerint épüljön fel a jövő technikai infrastruktúrája? Nem kétséges, hogy az Egyesült Államok és a Kína közötti stratégiai rivalizálás Trump után is folytatódik. Ezért Európa és Németország számára az a kérdés, hogy egy esetlegesen eszkalálódó amerikai–kínai konfliktusban mennyi önálló politika szükséges és lehetséges Kínával szemben és mennyire szoros együttműködés az Egyesült Államokkal.

Németország számára a probléma ugyanakkor továbbra is a félhegemónia kérdése. Berlinnek ugyanis mindig megvolt az ereje arra, hogy szabályokat teremtsen, de arra már nem, hogy azokat mindig érvényesítse is, míg más államok ahhoz elég erősek voltak, hogy megszegjék a szabályokat, anélkül azonban, hogy azokat képesek lennének megváltoztatni. 2020-ban azonban a német elnökség alatt a közös német–francia kezdeményezés nyomán a hétéves költségvetésről és a 750 milliárdos helyreállítási alapról létrejött kompromisszum egy paradigmatis fordulat lehetőségére hívta fel a figyelmet a német Európa-politikában. Ez a politika ugyanis Németországban sokak számára az ordoliberalizmus és a növekedési és stabilitási paktum szigorú szabályainak a megsértésével volt azonos, azaz letérést jelent a szigorú takarékosági politikáról, amely a „fekete nullás” költségvetés mellett végső soron azzal az elvvel szakított, hogy minden országnak a saját adósságáért kell felelősséget vállalnia, tehát az adósságnak, az ellenőrzésnek és a garanciának egy kézben kell maradnia.

A pandémia által előidézett gazdasági válság, nem kevésbé Európa szerte a hagyományos politikai pártokkal szemben zászlót bontott, elitellenes politikai erők megjelenése közepette Berlinnek fel kellett ismernie, hogy az unió egységének megőrzése és az eurózóna észak-déli törésvonala mentén mélyülő erózió megakadályozása a saját érdeke is és földrajzi helyzetéből, valamint geoökonómiai nagyságrendjéből következő, minden mást felülíró stratégiai feladat. Németország bármennyire is globális méretekben tevékenykedő geoökonómiai hatalommá vált, a szorosan összefonódott európai belpiac továbbra is meghatározó jelentőségű számára, még az enyhe csökkenés ellenére is, tekintettel arra, hogy az Európába irányuló 2011. évi 71 százalékos német áruexport 2019-ben 68,2 százalékra esett vissza.³⁹

Berlin félhegemón helyzetből való kitérés ugyanakkor egy sokkal súlyosabb átalakulást is megkövetelne, nevezetesen az exportalapú német gazdasági modell újragondolását. Ez a német gazdasági modell ugyanis az eurózónán belüli makróökonómiai egyensúlytalanságok korrekcióját és egy közös valuta hosszú távú fennmaradását egyaránt megnehezíti. Ezért a Németország előtt álló legnagyobb kihívásként gazdasági

³⁸ VANDIVER, John: Poll: In a Russia-US conflict, Europeans favor neutrality over America. *Stars and Stripes*, 2019.09.11., <https://www.stripes.com/news/europe/poll-in-a-russia-us-conflict-europeans-favor-neutrality-over-america-1.598371> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁹ *Fakten zum deutschen Aussenhandel 2011 és 2020.*

modelljének átalakítása Berlin és partnerei számára egyaránt kívánatos lenne, mivel a partnerországok profitálhatnának a belső német kereslet növekedéséből, míg Németországnak csökkenhetne az exportfüggősége. A gazdasági modell újragondolása mindazonáltal nem egyszerű, mivel a háború utáni német politikában nagyon erős politikai konszenzus alakult ki a német identitásról mint exportnemzetről.

A német uniós tanácselnökség alatt elért kompromisszum, az EU egészének közös hitelfelvétele – az „integráció a közös eladósodás útján” – olyan irányban nyitott utat, amelyet az ordoliberalizmus szellemében szocializált politikusok számára az „adó-ságunió” kialakulásának a veszélyeként jelenik meg. Merkel sok párttársával együtt arról beszélt, hogy csupán egyszeri, kivételes intézkedésekről van szó, míg a szociáldemokraták és a zöldek a közös hitelfelvételt mint a válságkezelés állandónak tekintett eszközét üdvözlötték. A kérdés az, hogy végül melyik politika kerekedik felül, ám ez sok más kérdéssel együtt a Merkel utáni korszak agendája minden következményével együtt.

MÁRKUSZ László*

Másfél évtized távlatából: volt-e politikai alternatívája Koszovó függetlenségének?

A koszovói szerb–albán konfliktus mintegy másfél évszázados történetre tekint vissza; kezdőpontját nagyjából az 1877-es szerb–török háborúval jelölhetjük, amelynek célja már albánok lakta területek elfoglalása volt. Ennek a konfliktusnak a kiindulópontjában az állt, hogy a modern nemzetállamát megszervező Szerbia – különböző jogcímenek – igényt jelentett be számos olyan területre, amelynek többségi lakossága identitásában nem azonosult ezzel az állammal.¹ Ezek egyike volt az Oszmán Birodalom koszovói vilajetje, amelynek lakosai döntően albán ajkúak és muzulmán vallásúak voltak. Az oszmán törököknek a 20. század elejére megmaradt balkáni területei gazdasági-társadalmi fejlődésükben évtizedekkel elmaradtak Szerbia mögött, ami nyilvánvalóan kihatott önvédelmi képességükre is, ezért nem volt esélyük feltartóztatni a szerb katonai előretörést 1912-ben.

A szerb és koszovói albán nacionalizmus hosszú küzdelmének legutóbbi nagy ciklusa 1981-ben indult. A Tito halála utáni jugoszláv politikai átrendeződés először hársány nacionalista retorikát, majd rasszista jellegű etnikai diszkriminációt, végül pedig véres fegyveres konfliktust hozott Koszovóban. A ciklus záróaktusaként 2008. február 17-én a koszovói albán politikai vezetés egyoldalúan kihirdette annak a 11 ezer négyzetkilométeres területnek a függetlenségét Szerbiától, amit ma hivatalosan Koszovói Köztársaságnak nevezünk. Erre a lépésre nem minden külső támogatás nélkül került sor; a koszovóiak ekkor már bírták az Egyesült Államok szilárd és az EU-tagállamok többségének kicsit vonakodó, de alapvetően biztos támogatását.

Koszovó függetlensége azonban a mai napig megosztó kérdés maradt a nemzetközi kapcsolatokban. Bár az államok többsége elismerte Koszovót új szuverén államként a függetlenségi nyilatkozatot követő első években, jelentős számban maradtak olyanok, akik ettől tartózkodtak. Az el nem ismerők táborát erősíti az ENSZ Biztonsági Tanácsának két állandó tagja, Oroszország és Kína, az iszlám világ döntő része, valamint olyan jelentős méretű országok, mint India, Brazília vagy Etiópia. A szerb diplomácia

* MÁRKUSZ László vezető kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet; Magyarország volt nagykövete Pristinában (2015–2020).

¹ Koszovó mellett Szerbia igényt tartott a magyar Délvidékre, azaz a mai Vajdaságra, Horvátország területeinek egy részére, Bosznia-Hercegovinára, Észak-Macedóniára, illetve a mai Észak-Albániára. Az expanzív szerb politika történeti és stratégiai háttéréről lásd SZAJCSÁN, Éva: Načertanije. *Acta Universitatis Szegediensis: acta historica*, (2001) 111., 73–90. o., http://acta.bibl.u-szeged.hu/2883/1/historica_111_073-090.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

hatásos ellenkampánya nyomán legalább tucatnyi ország visszavonta elismerését 2017–2020 között. Koszovónak a mai napig nem sikerült tagságot nyernie az ENSZ-ben, az EBESZ-ben, az Európa Tanácsban vagy az ENSZ szakosított szervezeteiben.

Az Európai Unió öt tagállama is az el nem ismerők táborát gyarapítja, aláásva ezzel a közös külpolitika hitelességét éppen egy szomszédos régióban. Spanyolország és Ciprus esetében a döntés mögött egyértelműen az a félelem állt, hogy Koszovó példája bátorításként és precedensként fog szolgálni a szeparatista mozgalmaknak Európában, ami őket közvetlenül hátrányosan érinti. Észak-Ciprus *de facto* elszakadása már az 1970-es évektől politikai realitás. Mivel azonban ennek háttérében csak Törökország támogatása áll, ezért a szecessziós folyamat nemzetközi elismerése soha nem indult be, és a sziget görög vezetése sokáig reménykedhetett az újraegyesítésben, ami a 21. század első évtizedében még nem is tűnt annyira irreálisnak, mint mondjuk már a másodikban. Katalóniában fokozatosan erősödtek azok, akik a Spanyolországból való kiválást támogatták, nem is beszélve a baszk szeparatista terrorizmusról, ami évtizedeken át megkeserítette Madrid életét, és sokszáz halálos áldozatot követelt. A spanyol és ciprusi/görög el nem ismerési politikából Szlovákia és Románia is bátorságot merített. Félve a magyar kisebbségek autonómia-követeléseitől, Pozsony és Bukarest inkább „szerb-párti” álláspontra helyezkedett, amit Budapesten egy ideig a kisantant egyfajta titkos megújításaként értelmeztek. Az Európai Unió közös külpolitikája Koszovó ügyében lendületet veszített a belső konszenzus hiánya miatt, viszont az el nem ismerők nem blokkolták a többieket, így nem lett akadálya annak, hogy a koszovói függetlenség leggalánsabb anyagi támogatója végül az Európai Unió legyen.

Ennek az évtizedes diplomáciai patthelyzetnek a kialakulásában kulcsszerepet játszott Szerbia azon döntése, hogy nem fogadja el Koszovó elszakadását legitimnek. A függetlenség deklarálását követően a hágai Nemzetközi Bíróság elé terelte a kérdést, és abban reménykedett, hogy a pristinai vezetés döntését ez a fórum a nemzetközi joggal összeférhetetlennek nyilvánítja, amivel egyben meg is fosztja politikai legitimitásától. Ebben látszólag segítségére volt az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. számú határozata, amely az UNMIK létrehozásáról szóló paragrafusában úgy fogalmaz, hogy „a koszovói népnek jelentős autonómiát kell élveznie a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságon belül”. A hágai bírói fórum azonban 2010 derekán olyan határozatot hozott, ami megkerülte az érdemi jogi dilemmára való válaszadást.²

Belgrád eltökéltségét ez nem csökkentette: bár a gyakorlatban fenntart kényszerű kapcsolatokat a pristinai hatóságokkal, óvakodik attól, hogy Koszovót önálló államként elismerje. Vuk Jeremić, korábbi szerb külügyminiszter 2011-ben az ENSZ-ben köröztetett levelében „albán etnikumú szakadár vezetés”-ként hivatkozott a pristinai kormányra. Belgrád egy olyan jogi fikciót vezetett be, hogy Szerbia és Koszovó között

² VALKI László: Válaszolhatott volna másként Hága? A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye Koszovó függetlenségéről. *Külgügyi Szemle*, 42. (2010) 4., 46–62. o.

nem létezik nemzetközi határ, hanem csak egy közigazgatási határvonal. Ha valaki Montenegró, Albánia vagy Észak-Macedónia felől lép be Koszovóba, a szerb hatóságok illegális határátlépőnek tekintik és sokáig azzal szankcionálták, hogy az ilyen utazókat nem engedték át a „közigazgatási határvonal” átkelőhelyein Szerbia területére.

Bár az Európai Unió részéről jelentős nyomás helyeződik Belgrádra, Aleksandar Vučić szerb államfő 2021 elején bejelentette, hogy Koszovó elismerésére az ő mandátuma alatt, a 2022-es választásokig már biztosan nem kerül sor.³ Szerbia politikáját nagyban segíti Kína és Oroszország attól való következetes elzárkózása, hogy Koszovót elismerjék önálló államként. Szerbia kezére játszik a nemzetközi szintén, hogy a koszovói állam diplomáciája a mai napig képtelen érdekeit hatékonyan érvényesíteni, lényeges ügyekben rendszeresen Albánia és az angolszász országok (USA, UK) segítségére szorul.

Az önálló Koszovó létrejötte – határozott meglátásom szerint – nem annyira a nemzetközi jogi vonatkozásai miatt vitatott. A Szovjetunió összeomlása óta eltelt három évtizedben Eritrea, Dél-Szudán, Kelet-Timor már precedensként szolgáltak a hidegháború utáni világban egy terület elszakadására és önálló állammá válására. Koszovó elszakadása azért keltett hosszabb és hevesebb hullámverést, mert Európában történt és a tektonikus geopolitikai játszma töréspontjába szorult. Koszovó ügye a mai napig tranzakciós egység Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok, illetve Moszkva és az Európai Unió politikai alkufolyamataiban. Az orosz vezetés elsősorban az Abházia, Dél-Oszétia, illetve a Krím-félsziget bekebelezésének és Kelet-Ukrajna érdekszférába vonásának szentesítésére számítva tartja azt napirenden. Tartalék opcióként Moszkva Koszovón keresztül hosszú időre kliensi hálózatahoz kötötte Szerbiát, amellyel azt távol tarthatja a NATO-tagságtól és talán még az európai közös külpolitikától is, ami a Kreml számára a jelenlegi szankciós rezsim miatt nem másodlagos szempont.

Az egyoldalú függetlenségi nyilatkozat megtételével 2008 februárjában a kocka el lett vetve. Innen már nem volt békés visszaút a függetlenség előtti korszakba. Felmerül viszont a kérdés: az ezt megelőző időszakban mennyire volt mozgástere a meghatározó nyugati államoknak, akik Oroszországgal együtt az Összekötő Csoportot alkották?⁴ Vajon a 2006–2007-es ún. „státusztárgyalások” alatt volt-e lehetőség alternatív megoldás keresésére és annak elfogadtatására az érintett felekkel, nevezetesen a koszovói

³ Vučić: Dok sam predsjednik, neće biti priznavanja Kosova. *balkans.aljazeera.net*, 2021.01.06., <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/1/6/vucic-dok-sam-predsjednik-nece-biti-priznavanja-kosova> (letöltve: 2021.03.31.); DRAGOJLO, Sasa: Serbia in 2021: Hostage to an Election Won and Another to Come. Belgrade, 2021., <https://balkaninsight.com/2021/01/21/serbia-in-2021-hostage-to-an-election-won-and-another-to-come/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ Az Összekötő Csoport az 1990-es évek elején jött létre a Jugoszlávia szétesésének nyomán előállt háborús helyzet kezelésében érdekelt nagyhatalmak részvételével. Az Egyesült Államok, Oroszország, Németország, Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország képviselői mintegy másfél évtizeden keresztül találkoztak ebben az összetételben a Balkán aktuális kérdéseinek megtárgyalása céljából.

albánokkal Pristinában, a szerb kormánnyal Belgrádban, illetve a százezres koszovói szerb kisebbséggel?

A történészek tudományos paradigmájában az ilyen kérdésfeltevés közismerten értelmetlen, és a saját paradigmájukban valószínűleg igazuk is van. A történelmi események mozgatórugói olyan elementáris erővel bíró folyamatok, amelyek ritkán hagynak helyet alternatíváknak. A koszovói függetlenség azonban még sokak számára nem történelem, hanem jelenkori dilemma a nemzetközi jogban és a nemzetközi kapcsolatokban. Szerbiában sokan vannak, akik még nem adták fel a reményt, hogy a folyamatot visszafordíthatják.⁵ A NATO és különösen az Egyesült Államok továbbra is kritikákkal néz szembe, hogy az 1999-es bombázásokkal hozzájárult egy olyan helyzet kialakulásához, ami Koszovó függetlenségéhez vezetett. Sajnos, a független koszovói állam első évtizedének gazdasági-politikai folyamatai sem adtak egyértelmű igazolást arra a támogatásra, amit a nyugati államok a létrejöttéhez nyújtottak. A korrupció, a nepotizmus, a belpolitikai instabilitás és a koszovói albán lakosság nagyarányú elvándorlása az Európai Unióba, mind-mind a korábbi politika átértékelésére sarkallják azokat, akik Koszovó eseményeit követik.

I. Miért nem adott magának esélyt az Összekötő Csoport?

Azoknak a nagyhatalmaknak, amelyek az Összekötő Csoportot alkották, a rendezés folyamatában elvileg lett volna lehetőségük, hogy más forgatókönyvekben is gondolkodjanak, mint Koszovó függetlensége. Az alternatívák a következő pontokban vázolhatók:

- Koszovó visszatér Szerbia szuverén hatalma alá, egy széles körű autonómia keretében, mint ezt a belgrádi kormány szerette volna;
- Koszovó az Albán Köztársaság részévé válik, mint azt Koszovó albán lakosságának többsége támogatta volna;
- Koszovó függetlenné válik, vagy egyesül Albániával, de a szerbek által lakott négy északi járást visszacsatolják Szerbiához, ami egy fájdalmas kompromisszumot jelentett volna mindkét félnek;
- az UNMIK folytatja tevékenységét, a nemzetközi igazgatás időszakát meghosszabbítják, mint azt Moszkva javasolta.

Az Összekötő Csoport azonban inkább elzárkózni próbált attól, hogy ezeknek az alternatíváknak érdemi esélyt adjon. Az Összekötő Csoport a koszovói helyzet rendezéséről 2005 novemberében megfogalmazott alapelveiben tulajdonképpen eleve

⁵ IRINEJ: SPC će prihvatiti samo dogovor u kojem je Kosovo u sastavu Srbije (Irinej pátriárka, a Szerb Pravoszláv Egyház vezetője: Az SZPE csak olyan egyezséget fogad el, ami Koszovót Szerbiában tartja). *slobodnaevropa.org*, 2020.09.08., <https://www.slobodnaevropa.org/a/30827169.html> (letöltve: 2021.03.31.).

kizárni próbálta a fenti forgatókönyveket, amivel döntően befolyásolta a státusztárgyalások kimenetelét.

Az alapelvek egyike leszögezte, hogy nem lehet visszatérés az 1999 júniusa előtti helyzethez. Az 1999-es katonai beavatkozásban részt vevő nyugati hatalmak úgy gondolták, hogy ez újabb kataklizmához, kiújuló fegyveres konfliktushoz vezetne, ami teljesen értelmetlenné tenné a NATO és az EU összes politikai befektetését, ami a koszovói kérdésben pénzben, időben és energiában 1998 óta megvalósult. Kizárták Koszovó határainak módosítását, azaz bármilyen területi engedményt Belgrádnak. Ezzel igyekeztek elejét venni olyan spekulációknak, hogy az Ibar folyótól északra fekvő, szerb többségű területek visszakerülhetnek Belgrád ellenőrzése alá. Egyben azt sem tartották elfogadhatónak, hogy Koszovó bármely országgal unióra lépjen a jövőben, azaz elzárkóztak az albán egyesítés forgatókönyvétől is. A szerbeknek az albán egyesülés tiltásán túl azzal akartak kedvezni, hogy a jövőbeli Koszovó számára egy multietnikus karaktert határoztak meg, amelynek politikai rendszere pozitívan diszkriminálja az etnikai kisebbségeket.

II. Fenntartható lett volna az UNMIK igazgatása még néhány évig?

Az ENSZ 1999 nyarán bevezetett nemzetközi igazgatása 2004 elejére már roppant népszerűtlenné vált a többségi albán ajkú lakosok körében, a márciusi zavargások és szerbellenes pogromok jórészt ennek voltak betudhatók. Egyre nőtt a félelem, hogy országuk „Bosznia-Hercegovina sorsára jut”, azaz egy geopolitikai patthelyzet következtében hosszabb időre „ottfelejtődik” a nemzetközi felügyelet. Aggodalmuk egyrészt arra irányult, hogy a nemzetközi igazgatás, vagy legalábbis felügyelet fenntartása ugyanúgy végtelen folyamattá válik, mint a Főmegbízotti Hivatal működése Bosznia-Hercegovinában. Másrészt attól is tartottak, hogy a nemzetközi felügyelet konzerválja, esetleg felerősíti az 1999-ben kialakult etnikai elkülönülést, ami akár az északi szerbek elszakadásához is vezethet egy ponton.⁶

Tulajdonképpen ez a nagyfokú elégedetlenség adta meg a lökést a koszovói státusztárgyalások megkezdéséhez 2006 elején. Koszovó státuszának rendezését és a nemzetközi igazgatás felváltását egy demokratikusan megválasztott, szuverén kormánnyal számos megfontolás indokolta. A nemzetközi igazgatás költségei nem

⁶ STAVILECI, Esat: *The Truth about Kosova – Arguments and Facts in Support of its Independence*. Prishtina, 2007. 172–177. o. Az idő sajnos igazolta ezeket a félelmeket, mert ez a két trend még a függetlenség elérése mellett is fennmaradt. Az EULEX és a KFOR a mai napig korlátozza a koszovói állam szuverenitását északon, ami folyamatosan fenntartja annak politikai különállását. Ez pedig életben tartja a terület elszakadásáról szóló újabb és újabb spekulációkat, különösen a helyi szerb lakosság körében, amit 2015–2020 között számos alkalommal hallhattam mitrovicai látogatásaim során.

voltak csekélyek, a donorok türelmére nem lehetett a végtelenségig hagyatkozni. Az UNMIK nyilvánvaló demokratikus deficittel küzdött, ennek politikai súlya is viselni kellett a nyugati demokratikus rendszereknek saját választóik előtt. Ráadásul, annyi tapasztalat 2006–2008-ra már összegyűlt a nagy nemzetközi válságkezelő missziók munkájáról, hogy azoknak árnyékában a demokratikus politikai rendszerek nem tudnak tovább fejlődni, kialakul a „függőségi kultúra”, azaz a helyi politikusok a nehéz döntések meghozatalát ösztönszerűen a nemzetközies asztalára tolják. A legfontosabb érv azonban, ami sürgette a rendezést, annak halaszthatatlansága volt, hogy Koszovó gazdaságát fenntartható fejlődési pályára helyezzék, mivel ennek elvégzésére az UNMIK meglehetősen alkalmatlannak bizonyult. A háborús pusztításokat ugyan helyreállították donorpénzből, de Koszovónak a piacgazdaságra való átálláshoz, illetve a fenntartható fejlődéshez befektetésekre volt szüksége. Ehhez rendezni kellett az egykori jugoszláv/szerb tartomány státuszát, hiszen egy privatizációs folyamatot nem lehet úgy lebonyolítani, hogy nem tudni pontosan, hogy ki az eladó.

Az oroszok amellet kardoskodtak a bécsi tárgyalásokon, hogy a Szerbia és Koszovó közötti egyeztetések folytatódjanak egészen addig, amíg megegyezés nem születik. Mivel a megegyezés esélye finoman szólva is halvány volt, ez a gyakorlatban a nemzetközi igazgatás meghosszabbítását jelentette volna. Erre válaszul az albán radikálisok valószínűleg előbb-utóbb erőszakos cselekményekre ragadtatták volna magukat, ami a NATO irányítása alatt álló KFOR-t állította volna újabb kihívás elé, márpedig a szövetség tagjainak iraki és afganisztáni szerepvállalása miatt ez nem jött volna jókor. Az időtényezőnek, azaz a tárgyalások lezárásának azért is volt jelentősége, mert Koszovóban egyre erősödött egy radikális politikai mozgalom, amely magát „Önrendelkezés”-nek nevezte, és nyíltan elutasította a tárgyalásos rendezést Belgráddal. Befolyása egyáltalán nem volt lebecsülendő, amikor politikai párttá alakult, a 2010-es törvényhozási választásokon rögtön harmadik helyen végzett.

III. Elképzelhető lett volna Koszovó visszaintegrálása a Szerb Köztársaságba?

Koszovó visszaintegrálásának a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságba eredetileg volt támogatottsága a nagyhatalmak körében. Még a brit diplomácia is, amely később a függetlenség legharcosabb propagálója volt az Európai Unióban, foglalkozott ezzel a lehetőséggel a 2000-es évek elején.⁷ Ez lett volna elviekben a koszovói válságkezelésnek a jogilag legkézenfekvőbb, nemzetközileg pedig a legkevésbé vitatott lezárása. Ez állt

⁷ MacSHANE, Denis: *Why Kosovo still Matters*. London, 2011. 71. o.

volna összhangban annak a Badinter-bizottságnak is az állásfoglalásaival, amelyet 1991-ben éppen azért hívtak életre az európai vezető politikusok, hogy közjogi iránymutatást kapjanak arra vonatkozóan, mit kezdjenek a széthulló Jugoszláviával. Viszont ami az európai diplomata, jogászok és politikusok számára vonzó forgatókönyvnek tűnt, az a terepen teljes mértékben végrehajthatatlan volt.

A Belgrád irányítása alá visszatérésnek még annyira sem volt támogatottsága a többségi lakosságot adó albánok körében, mint a nemzetközi igazgatás folytatásának. A koszovói autonómia visszavonása 1989-ben, majd az albán lakosság ellen az 1990-es években folytatott diszkriminatív szerb politika az albán lakosság többségét már a háború kitörése előtt elidegenítette Szerbiától. A brutális rendőri fellépések, az albánok tömeges eltávolítása a munkahelyekről, az albán nyelvű oktatás betiltása és illegálisba szorítása a nyugati politikusok körében is visszatetszést keltett. Viszont ekkor még voltak olyan albánok, akik a szerbekkel való együttműködésben látták a jövőt, és ezt a véleményüket merték vállalni a nyilvánosság előtt.

Az 1998–1999-es háború brutalitása azonban kettévágta a még létező szálakat a két etnikai közösség között. A szerb fegyveres erők a háború kezdetétől féktelen erőszakot tanúsítottak az albán polgári lakossággal szemben, teljesen indokolatlanul gyilkoltak asszonyokat és gyerekeket. A háború második évében ez a célszerűtlen kegyetlenség átváltott olyan szisztematikus erőszak-kampányba és egy olyan tömeges kitelepítési műveletbe, amit az albán politikai közbeszéd a mai napig „népirtásnak” nevez. Ezzel párhuzamosan az UÇK gerillái jelentős számban likvidálták a szerbekkel együttműködő albánokat, amivel elérték, hogy az életben maradtak 2000 óta meg sem kísérlék felvetni a szerbekkel való kiegyezés ügyét, ez a retorika teljesen kihalt a koszovói albán politikában.

A koszovói albánok nacionalizmusa elemi erővel tört felszínre. A koszovói albán értelmiség elutasította Szerbia történelmi jogait a régióra, és szilárdan hitte, hogy a koszovói albánokat megilleti az önrendelkezés joga, mivel a szerb államtól soha nem számíhattak semmi jóra, Belgrád tulajdonképpen gyarmatként kezelte Koszovót. A koszovói albánok egyre inkább meggyőzték magukat arról is, hogy saját történelmi joguk a terület birtoklására erősebb a szerbekénél: szárba szökkent az elmélet, hogy ők az ókori *dardánok* leszármazottjai, akik még a Római Birodalom érkezése előtt éltek a mai Koszovó területén.

A regionális környezet is nehezítette ennek a forgatókönyvnek a megvalósulását, azaz Koszovó Szerbia határain belül tartását. A montenegróiak nyelve gyakorlatilag azonos a szerbekével és mindketten pravoszláv vallásúak. Államaik gyakran alkottak perszonáluniót a középkorban, az újkori Montenegró utolsó uralkodója pedig közvetlen rokoni kapcsolatban állt a szerb Karađorđević-dinasztiával. A két ország 1876-ban, 1877-ben és 1912-ben közösen viselt háborút Törökország, majd 1914–1916-ban az Osztrák–Magyar Monarchia ellen. Montenegró 1992-ben saját akaratából alakította meg a kisjugoszláv föderációt Szerbiával, akkor a hatalmon lévő „etno-kommunisták”

(Slobodan Milošević, Milo Đukanović, Momir Bulatović) azt a politikai jelszót találták ki, hogy a két nép úgy összetartozik, mint „a két szem a fejen”.

A két politikai vezetés között a viszony egy évtizeden belül végzetesen megromlott. Belgrád nemzetközi erőterben folytatott öntörvényű politizálásának következményeivel a montenegrói lakosság többsége nem kívánt tovább együtt élni. Montenegró függetlenné válása 2006-ban felvetette a kérdést, hogy ha a magukat sokáig a szerbbel testvérnépnek tekintő montenegróiak sem kívánják fenntartani a közös államot, akkor hogyan várható ez el a koszovói albánoktól?

Vajon a szerb állam képes lett volna visszaintegrálni az albánokat a saját politikai rendszerébe? Egyáltalán szándékában állt a belgrádi politikai elitnek bármilyen megbékélést ajánlani az albánoknak? Annak fényében, amit a függetlenség kikiáltása óta láttunk, ez erősen kétséges. Miként egy veterán brit politikus fogalmazott, a Milošević bukása utáni szerb politikusok a Bourbonokhoz hasonlatosan „semmit sem tanultak és semmit sem felejtettek”.⁸

Egy rövid időszaktól eltekintve, az ezredforduló utáni szerb politikai elit kísérletet sem tett, hogy szembenézzon azokkal a háborús rémtettekkel, amelyeket a szerb nacionalizmus égisze alatt elkövettek Bosznia-Hercegovinában, Koszovóban, illetve Horvátországban az 1990-es években. A 2000 után hatalomra került korábbi ellenzék lassan, de biztosan feloldódott Milošević politikai örökségében. Ennek leglátványosabb példája 2017-ben került a nemzetközi nyilvánosság elé. *Vladimir Lazarević* tábornok, aki a *Pristinai Hadtest parancsnoka* volt az 1999-es koszovói hadműveletek során, 14 év szabadságvesztés-büntetést kapott Hágában háborús bűncselekményekért. A hágai büntetését letöltő egykori katonai vezetőt a belgrádi kormány oktatónak nevezte ki a belgrádi Katonai Akadémián.

Egy olyan politikai döntés, amelyik Koszovó területének Szerbiába való visszaintegrálását irányozta volna elő, pánikkal vegyes általános felzúdulást keltett volna a koszovói albán lakosság körében, amit erőszakos cselekmények követtek volna a szerb közösség és a nemzetközi erők ellen. Az Egyesült Államok, illetve a NATO szempontjából semmi értelme nem lett volna egy ilyen döntéssel megharagítani az albánokat. Szerbia jóhiszeműségét Koszovó autonómiájának tiszteletben tartását illetően semmi sem garantálta volna. Geopolitikai szempontból az USA elveszített volna egy szövetségest, a terepet pedig teljesen átengedte volna Oroszországnak, mivel a visszarendeződésnek az lett volna az olvasata, hogy Moszkva képes érvényesíteni az akaratát, és saját politikai szövetségeseinek kedvező döntéseket tud kicsikarni. A gyengeségnek ezt a látszatát az Egyesült Államok akár még meg is engedhette volna magának, mivel 2008-ban nem volt érdemi kihívója világhatalmi egyeduralmának, de teljesen értelmetlen lett volna ilyen hibát ejtenie.

⁸ Uo. 61. o.

IV. Mi állt az albán egyesülés útjában?

Az UÇK 1997-ben a „megszállt albán területek felszabadításáért” kezdte meg fegyveres harcát. A radikális gerillák szeme előtt egy Nagy-Albánia létrehozása lebegett. Ennek nyugati támogatással való létrejötte viszont utólag legitimálta és újjáélesztette volna Belgrád Nagy-Szerbiáért folytatott harcát, éppen, amikor az már kifulladásban volt. Az albán egyesülés rendkívül ellentmondásos szituációt teremthetett, és az előző másfél évtized diplomáciai erőfeszítései könnyen hasztalanná válhattak volna. Koszovó Albániához csatlakozásának precedense súlyos kihívást jelentett volna Bosznia-Hercegovina daytoni berendezkedésének. A boszniai szerbek kiharcolták a lehető legmagasabb fokú autonómiát, el kellett viszont fogadniuk, hogy a boszniai Szerb Köztársaság nem egyesülhet Szerbiával, erről a daytoni alkotmány világosan rendelkezik. Ennek ellenére Bosznia-Hercegovina helyzete törekeny volt, mert Milorad Dodik, boszniai szerb miniszterelnök számos alkalommal felvetette az elszakadásról szóló népszavazás lehetőségét a 2006-os választási kampány során.

Az kétségtelen volt 2006–2008-ban, és mostanra sem változott, hogy Koszovó és Albánia egyesülése veszélyes lökéshullámokat indítana el a Nyugat-Balkánon. Ha megvizsgáljuk az Észak-Macedóniára gyakorolt lehetséges hatást, akkor abból kell kiindulnunk, hogy ennek az országnak a stabilitására enélkül is számos veszély leselkedik. Az észak-macedóniai albán és szláv ajkú közösség közötti viszony az ezredforduló utáni első évtizedben, a 2001-es etnikai villongások utáni években, annyira feszült volt, hogy semmilyen további terhelést nem volt célszerű megkockáztatni. Az észak-macedóniai és koszovói albánság között erősebb kötelékek fűződnek, mint Albánia és Koszovó között. Az 1870-es években létrejött oszmán közigazgatási egység, a koszovói vilajet a mai Észak-Macedónia egy részét is magában foglalta, de Szkopje, Gostivar, Tetovo a koszovói területekkel már korábban gazdasági-kulturális egységet alkotott. Éppen ezért Koszovó mozgása politikai szívóhatást gyakorolt, ezt mindenki felismerte, aki politikai tapasztalatot szerzett a térségben.

Koszovó és Albánia egyesülése nemcsak az észak-macedóniai, de akár a montenegrói albánságra is magnetikus hatást gyakorolhatott volna. Milo Đukanović, a 21. századi montenegrói függetlenség atyja, ügyes politizálásával maga mellé állította az albán etnikai kisebbséget, és elkerülte, hogy erről az oldalról kihívás érje az új ország területi integritását. Mindezt azonban 2006–2008 időszakában nem lehetett pontosan előre látni, sokan féltek attól, hogy Ulcinj, Plav, Gusinje és Tuzi települések albán lakossága, ami az összlakosság 5 százalékát tette ki, szintén elszakadási szándékkal lép fel, ha létrejönne Albánia és Koszovó egyesülése.⁹

⁹ PERRITT, Henry H. Jr: *The Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari Plan*. Cambridge, 2010. 102. o.

Külön problémát jelentett a Presevó-völgy három albánok lakta járásának jövője. A három település, Presevó, Bujanovac és Medveđa „történelmileg” Koszovó részét alkották. A koszovói autonóm tartomány kereteiből a Tito-korszakban emelték ki, amikor északon szerblakta területekkel egészítették ki Leposavić járást. A koszovói albánok erre a presevói területekre a mai napig Kelet-Koszovóként hivatkoznak, és demonstratívan szoros kapcsolatot ápolnak az ottani albán lakosokkal. Presevó településen az albánok valóban döntő többséget alkottak, Bujanovac azonban már nagyjából fele-fele arányban volt szerb és albán ajkú. Medveđa területén már csak albán kisebbségről lehetett beszélni, amikor Koszovó státusza napirendre került.

Az albán egyesülésnek azonban nem kizárólag külső akadályai léteztek, hanem olyanok is, amelyek az albánság belső kohéziójának hiányosságaira vezethetők vissza. Az albánság hagyományosan élesen kettéoszlott szokásaiban és nyelvjárásában az északi gegekre, illetve a déli toszkokra. Ez a nyelvi megosztottság és kulturális különbség a mai napig fennáll: a hivatalos albán nyelv az 1972-es módosítás óta alapvetően a toszk nyelvjárásra épül, ezért a koszovóiaknak, akik a geget beszélik, ezt külön el kell sajátítani.

A koszovói albánok története 1912-ben, a szerb katonai megszállással elvált Albánia sorsától. Bár 1941 tavaszától 1944 nyaráig létezett egy egységes albán állam, előbb olasz, majd 1943 szeptemberétől német felügyelet alatt, amely magába foglalta a koszovói és észak-macedóniai albánok által lakott területek döntő részét, de ennek hároméves története nemcsak az integrációhoz volt kevés, de a nemzeti egység szempontjából még zavarba ejtő konfliktusokat is hozott. A közös államban az északi gegek több politikusa vezető szerephez jutott, viszont ezeknek nem maradt túl pozitív emléke a hivatalos albániai történetírásban. Mi több, sokan polgárháborúként írják le a déliek támogatását élvező kommunista mozgalom harcát a nacionalista északiak ellen, amelyben a montenegrói és szerb partizánok voltak a déliek szövetségesei.

A két ország egyesülése 2008-ban, jelentős mértékben átalakította volna Albánia politikai térképét is, aminek a déli toszkok, akik hagyományosan a Szocialista Pártra szavaznak, nem feltétlenül örültek volna. Albánia északi, szintén geg része a Demokrata Pártot támogatja, amely Sali Berisha veterán albán politikus nevéhez kötődött az elmúlt 30 évben. Koszovó lakosai döntően szintén a Demokrata Pártot támogatnák, ami megbontaná azt a kényes egyensúlyt, ami közel három évtizede jelen van Albániában: a Demokrata Párt 13 évet, a Szocialista Párt pedig 15 évet volt hatalmon.

V. Miért nem csatlakozhatott a szerblakta Észak-Koszovó Szerbiához?

Úgy is feltehetnénk a kérdést, hogy ha a koszovói albánokat megillette az önrendelkezés joga, akkor a koszovói szerbek miért nem élhettek vele? Ugyanez a dilemma,

hasonló körülmények között, már felmerült Jugoszlávia 1991–1992-ben zajló szétesése során. Amikor Jugoszlávia horvát tagköztársasága kinyilvánította függetlenségét 1991 júniusában, akkor a horvátországi szerb lakosság ragaszkodott ahhoz, hogy őt illesse meg a Jugoszláviában maradás joga. Ugyanilyen politikai patthelyzet jött létre Bosznia-Hercegovinában. A horvát és bosnyák-muzulmán etnikai többség megszavazta 1992 elején a tagköztársaság kiválását, a szerb kisebbség pedig a függetlenségi népszavazást követően érvényesíteni akarta saját önrendelkezési jogát, hogy az általa katonailag megszállt területekkel a Szerbia és Montenegró által újraalakított csonka államszövetségben maradhasson.

Éppen ennek a pusztító folyamatnak a megakadályozása végett húzta meg a jogi kereteket a Badinter-bizottság 1991-ben: az önrendelkezés joga csak az egykori szövetségi állam *tagköztársaságait* illeti meg; Koszovót és a Vajdaságot nem, mert csak *autonóm tartomány* státusszal bírtak a jugoszláv föderációban. A horvátországi és boszniai szerb közösség pedig semmilyen formában nem volt jogalanynak tekinthető, mint ahogy a boszniai horvátok vagy az észak-macedóniai albánok sem. Az európai vezetők a Badinter-bizottság állásfoglalása segítségével próbáltak akadályt állítani a határok önkényes átszabásával létrehozott monoetnikumú nemzetállamok (szerb, horvát, albán) megszületése elé.

A daytoni békeszerződés azonban 1995-ben létrehozta a boszniai szerbek számára a Republika Srpska entitást az újjáalakult Bosznia-Hercegovina határain belül, rendkívül magas szintű autonómiával. Ebből pedig a térség magukat elnyomott helyzetben élő etnikai csoportjai veszélyesen cinikus következtetést vonhattak le. Vajon az önrendelkezés joga azt illeti meg, aki ezt fegyverrel és/vagy nagyhatalmi támogatással érvényre tudja juttatni? A daytoni békeszerződés radikalizáló hatását a koszovói albán közegre a kortársak pontosan dokumentálták.¹⁰ A Koszovói Felszabadító Hadsereg pár évvel később indított gerillaháborúja ennek, illetve az 1997-es albániai káosznak volt a közvetlen következménye; ez utóbbi a fegyverbeszerzéseket tette lényegesen könnyebbé.¹¹

Az UÇK kiharcolta az önrendelkezés jogát az 1998-as felkeléssel, majd a 2004-es zavargásokkal. A gerillahadsereg és a háború utáni „utódszervezetei” akkora nemzetközi bajkeverő potenciállal bírtak, ami meghaladta az önrendelkezési jog megadásával járó potenciális diplomáciai nehézségeket. Ugyanígy jutottunk el oda, hogy az észak-koszovói szerb területek (Észak-Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok, Leposavić járások) esetében is felmerülhetett az önrendelkezési jog gyakorlása. A helyi szerbek erőszakos fellépése megakadályozta az albánok behatolását erre a területre 1999-ben és később is. Az UNMIK és KFOR megalkudtak ezzel a háború végén spontán keletkezett helyzettel. Az Ibartól északra fekvő járások és a folyótól délre eső szerb enklávékba visszaszívargott a szerbiai közigazgatás, a belgrádi kormány megőrizte befolyását.

¹⁰ MALIQI, Shkëlzen: *Why Nonviolent Resistance in Kosovo Failed*. Prishtinë, 2012. 6. o.

¹¹ PERRITT, Henry H. Jr.: *Kosovo Liberation Army – the inside story of an insurgency*. Chicago, 2008. 8. o.

Ezzel a szituációval kellett kezdenie valamit az Összekötő Csoportnak 2006-ban. Koszovó felosztásának voltak támogatói és nyílt propagálói is a nemzetközi közösségben. Az egyik régi teoretikusa ennek John Mearsheimer, a nemzetközi kapcsolatok realista iskolájának gyakran feltűnést keltő képviselője volt, aki már 2000-ben kifejtette téziseit erről a kérdésről.¹² Az Észak-Koszovó Szerbiához való visszacsatolásában megoldási lehetőséget látó politikusok egyike volt Daniel Hamilton, a brit Konzervatív Párt nemzetközi szakértője, aki még a függetlenségi nyilatkozat utáni időkben is fenntartotta e véleményét.¹³ Még nála is harsányabb propagálója volt ennek a forgatókönyvnek Gerard Gallucci nyugalmazott amerikai diplomata, aki éveket töltött Mitrovicában az UNMIK képviselőjeként. Az Összekötő Csoport – mint a fentiekben írtuk – a tárgyalások kezdetén egyáltalán nem támogatta ezt a lehetőséget, mert úgy látta, amennyiben Észak-Koszovó csatlakozik Szerbiához, az ugyanolyan regionális destabilizáló hatással járhat, mint az albán egyesülés. A boszniai Szerb Köztársaság, a Presevó-völgy és Észak-Macedónia albánok lakta részei dominóként borulhatnak a precedens nyomán.

Ennek ellenére volt egy pont, amikor a nyugati vezetőket kétség fogta el a saját korábbi alapelveket illetően. Másfél éves diplomáciai iszapbirkózás után, 2007 augusztusában, Wolfgang Ischinger német diplomata, aki az Európai Unió képviselőjében a státusztárgyalások vezetésével volt megbízva, bejelentette: bármilyen megoldást készek szentesíteni, amiben a felek meg tudnak állapodni. Ez tulajdonképpen annak a forgatókönyvnek próbált esélyt adni, aminek keretében Észak-Koszovó visszacsatolásáért cserébe a belgrádi kormány kész elismerni a többi koszovói terület elszakadását. Erhard Busek egykori osztrák alkancellár, a Stabilitási Paktum koordinátora is úgy nyilatkozott ezekben a napokban, hogy talán ez a megoldás a legkevésbé rossz. Azonban sem a pristinai, sem a belgrádi delegációk nem voltak hajlandók belemenni ebbe a megoldásba.¹⁴ A koszovói albánok ebben a pillanatban túlságosan is bízhattak abban, hogy a nyugati hatalmak megtörik majd Szerbia ellenállását a jövőben, és a politikai realitások elismerésére kényszerítik.

Bár az 1990-es években szerb értelmiségi körökben is felmerültek ötletek Koszovó etnikai–területi megosztásáról, 2007-ben Szerbia részéről sem jött pozitív válasz a felvetésre. A belgrádi kormánynak számtalan oka lehetett az óvatosságra. Hazai szintén Koszovó feladása politikai öngyilkossággal fenyegetett, mivel a szerb közvéleményt erre senki nem készítette fel. A fentiekben vázolt regionális dominóhatás Belgrád érdekeit is veszélyeztette; egy újabb boszniai krízis éppen az európai integrációs

¹² MEARSHEIMER, John: *The Case for Partitioning Kosovo*. In CARPENTER, T. D. (ed.): *NATO's Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War*. Washington D. C., 2000. 133–138. o.

¹³ MACSHANE: *Why Kosovo still Matters*. 130. o.; HAMILTON, Daniel: *Winners and losers on Kosovo's third birthday*. *conservativehome.com*, 2011.02.17., <https://www.conservativehome.com/platform/2011/02/winners-and-losers-on-kosovos-third-birthday.html> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ Kosovo, Serbia Cool On Partition. *RadioFreeEurope*, 2007.08.13., <https://www.rferl.org/a/1078134.html> (letöltve: 2021.03.31.); Troika Considers Kosovo Partition for the First Time. *balkaninsight.com*, 2007.08.13., <https://balkaninsight.com/2007/08/13/troika-considers-kosovo-partition-for-the-first-time/> (letöltve: 2021.03.31.).

perspektívájának tehetett volna keresztbe, és sokak hiedelmével ellentétben Milorad Dodikra Belgrádnak ugyanúgy nem volt teljes befolyása, mint ahogy Milošević sem tudta akaratát minden esetben a palei háborús vezetésre rákényszeríteni. Végül, de nem utolsósorban a moszkvai vezetés szolidaritása is makacsságra sarkallta, így elengedték a tárgyalásos rendezés utolsó halvány esélyét 2007 augusztusában.

Mearsheimer és a többi realista úgy gondolta, a négy északi járás elválasztása Koszovó többi részéről nagyobb nehézség nélkül megoldható. Viszont, ha abból indulunk ki, amit maga Mearsheimer írt egy cikkében, miszerint akkor működhet egy etnikai konfliktus megoldásaként a területi felosztás, ha a megállapodó felek biztonságot nyernek abból, illetve szuverenitásuk és nemzetépítési perspektívájuk biztosítva látszik ezáltal, akkor egy kulcsszempont kimaradt az elemzésükből.¹⁵ Észak-Koszovó birtoklása a Gazivoda nevű víztározó feletti ellenőrzést is jelenti. A szocialista Jugoszlávia idején épült létesítményt úgy tervezték, hogy ebből oldják meg Koszovó egy részének ivóvíz-ellátását, mezőgazdasági területeinek öntözését, illetve a Pristina melletti két hőerőmű hűtését is, amelyek kulcsszerepet játszanak az áramszolgáltatásban. Következésképpen, a felosztás forgatókönyve nem biztosította volna Koszovónak sem a vízbiztonságát, sem pedig az energiabiztonságát.

A független Koszovó létrehozásával nem a realista, hanem a liberális iskola elképzelése érvényesült. Ez azért is fontos volt, mert a NATO és a nyugati vezetők így tudták megőrizni politikai konzisztenciájukat. Nem szabad elfeledni ugyanis, hogy az 1999-es katonai beavatkozás alapvetően a liberális iskola képviselőinek ösztönzésére történt, az emberi jogok védelmében és az agresszív nacionalizmus elleni harc jegyében. A multikulturális állam létrehozására irányuló tervek – tűnjenek bármilyen illuzórikusnak – csak Koszovó egyben tartásával tudtak esélyt kapni. Az Ibartól északra él a koszovói szerb közösségnek a fele. Nélkülük Koszovó albán többsége még nagyobb arányúvá vált volna és súlytalanabbá tette volna azt a kisebbségvédelmi tervet, amit az Ahtisaari-terv körvonalazott 2007-ben. Ennek a papíron példamutató értékű kisebbségvédelmi mechanizmusnak a hiányában, a nyugati rendezési törekvések politikai legitimációja sokat sérült volna, ez pedig egészen biztosan kedvezőtlenül hatott volna a nemzetközi elismerési folyamatra is.

VI. Konklúzió

A fentiek összegzése tulajdonképpen az, hogy a meghatározó nemzetközi szereplők 2008 eleji álláspontja szerint a független Koszovó létrehozása jelentette a legkevesbé rossz megoldást arra a politikai dilemmára, ami az 1999-es nyugati katonai beavatkozás

¹⁵ MEARSHEIMER, John J.: The Impossible Partition. *The New York Times*, 2001.01.11.

nyomán jött létre. A multikulturális koszovói demokrácia gyors és látványos sikerének illúziójába kevesen ringatták magukat, de esélyt sem adni neki logikátlan lett volna azoktól, akik politikai döntéshozók voltak a 21. század első évtizedében a NATO/EU tagállamokban. A független Koszovó demokráciája nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket eddig, de a konszenzus még fennáll, hogy a jelenlegi forгатókönyvhöz képest minden más csak rosszabb lett volna. A koszovói demokrácia és nemzetépítési folyamat bukácsolásai miatt viszont azt láthatjuk, hogy a folyamat még képlékeny, és az elmúlt 13 évben szinte mindegyik alternatív forгатókönyv visszaköszönt valamilyen formában.

A függetlenségi nyilatkozatot követően az UNMIK nem szűnt meg ugyan, de befejezte a végrehajtó hatalom gyakorlását Koszovóban. Az ország szuverenitását korlátozó nemzetközi felügyelet azonban nem tűnt el egyik napról a másikra. A Nemzetközi Polgári Hivatal (*International Civilian Office*) egészen 2011-ig formálisan felügyelte a koszovói végrehajtó hatalom és törvényhozás munkáját. Ennek megszűnése után az Európai Unió EULEX nevű missziójának nemzetközi személyzete 2016-ig tevékenyen részt vett a helyi rendőrség és igazságszolgáltatás munkájában. A KFOR, az EULEX, az Európai Unió közel 150 fős pristinai hivatala, valamint az USA pristinai nagykövetsége együttesen a mai napig olyan intenzív befolyást gyakorol, ami a szuverenitás informális korlátozásával egyenértékű.

A koszovói területek felosztásának ötlete is újraéledt 2018-ban, a Belgrád–Pristina dialógus margóján. Thaçi és Vučić elnökök között informális egyetértés alakult ki egy olyan megoldásról, ami valamennyit átenged a szerbek lakta koszovói területekből, az elismerésért vagy esetleg az albánok lakta Presevó-völgy egy részéért cserébe. Az észak-koszovói területek felett a központi kormányzat a mai napig csak korlátozottan gyakorol szuverenitást. A határellenőrzést sikerült megvalósítani 2012-ben, illetve a helyi szerb rendőrség és bíróságok is Pristina formális ellenőrzése alatt állnak 2015 óta, viszont albán politikus vagy központi rendőri egység konfliktus nélkül nem tud belépni ide. Belgrád ezzel szemben a Szerb Listán keresztül majdnem korlátlan ellenőrzést gyakorol a koszovói szerb politika szereplői felett, párhuzamos közigazgatást tart fenn, és sikeresen napirenden tartja a Szerb Önkormányzatok Szövetségének tervét, ami tulajdonképpen Koszovó etnikai alapú területi felosztásához vezetne.

Az albán egyesülés kérdése is kísért. Egyfajta *funkcionális egyesülés* már a független Koszovó nemzetközi felügyeletének lejártát (2011) követően elindult a két ország között. Ramush Haradinaj volt koszovói miniszterelnök pedig a 2021. januári választási kampányban ismét felvetette az egyesülés lehetőségét egy 2025-ben rendezendő népszavazáson, ha Koszovó (és Albánia) európai uniós integrációjának perspektívája eltűnni látszik. Sokan azon a véleményen vannak, hogy Koszovó eltűnése a térképről sokkal egyszerűbb politikai helyzet elé állítaná Belgrádot, mint a mostani. Egyrészt az elismerés belpolitikai szempontból rendkívül kényelmetlen aktusát szükségtelessé tenné. Másrészt elfogadhatóbb színben tüntetné fel Belgrád célkitűzését,

hogyan Bosznia-Hercegovinában keressen magának kárpótlást, legalábbis azok számára, akik a nacionalista politikai paradigmát teljesen legitimnek fogadják el a nemzetközi kapcsolatokban.

A Nyugat-Balkánon a külső szereplők befolyása annyira megnőtt az elmúlt három évtizedben, hogy semmilyen jelentős változás nem mehet végbe a régióban kizárólag belső mozgatórugók alapján. A független Koszovó létrejötte 2008-ban arra vezethető vissza, hogy a nyugati, liberális szemléletű demokráciák befolyása volt abban a pillanatban a legmeghatározóbb. Ha ehhez képest bármilyen változás történik, az lakmusz-papírként fogja tükrözni az erőviszonyok módosulását a külső környezetben. Ha az albán politikai egyesülés létrejön, az szinte bizonyosan azért lesz, mert Washingtonban a liberális iskolát egy realista, szigorúan geopolitikai képletekben gondolkodó kurzus váltja fel, amely az albánokból egy erős szövetségest akar faragni. A szerb nacionalisták körében van egy áramlat, amely már 20 éve folyamatosan ezt jósolja. Koszovó visszakerülése szerb szuverenitás alá kizárólag egy nagy nemzetközi kataklizma következményeként képzelhető el, amikor a hatalmi erőviszonyok annyira megváltoznak, hogy Oroszország, vagy egy jelenleg még erősebb fantáziát igénylő verzióban, Kína diktálja a történések menetét. Koszovó etnikai alapú „határkiigazításának” megtörténte az Európai Unió meggyengülését, vagy legalábbis ideológiai metamorfózisát jelentené. Ez ugyanis annak beismerése lenne, hogy az Unió nem képes már a liberális demokrácia exportjára a közvetlen környezetében sem, a második világháború utáni „német–francia típusú kiegyezések” kora pedig Európában lejárt.

N. RÓZSA Erzsébet*

Az iráni nukleáris program kihívása a Biden-elnökség kezdetén

A 2021 januárjában hivatalba lépő Joe Biden amerikai elnök külpolitikai napirendjén Oroszország és Kína, a klímaváltozás és a fegyverzetellenőrzés mellett a Közel-Kelet, ha nem is elsődleges fontossággal, de kiemelt helyen szerepel. A térség meglehetősen összetett politikai és biztonságpolitikai viszonyai között számos olyan kérdés szerepel, melyben az Egyesült Államok szerepet játszik és/vagy közvetlenül érintett: Izrael és egyes arab államok közeledése (az ún. Ábrahám-megállapodások); a két legfontosabb szövetségeshez, Izraelhez és Szaúd-Arábiához fűződő kapcsolat; a jemeni háború; Szíria; Irak; a növekvő orosz és kínai jelenlét a térségben stb. Egyes várakozások szerint azonban mindezek fontosságát, de elsősorban sürgősségét meghaladja Irán és az iráni nukleáris program körüli vita.

Ismert, hogy a Barack Obama elnöksége alatt egy elnöki rendelettel 2015-ben kihirdetett *Közös Átfogó Cselekvési Tervet* (JCPOA) vagy iráni nukleáris megállapodást Donald Trump következő amerikai elnök nemcsak ellenezte, hanem 2018. május 8-án szintén egy elnöki rendelettel kiléptette abból az Egyesült Államokat. Miközben a trumpi Irán-politika gyakorlatilag megbukott, a helyzet és a következő lépések a Biden-kormányzat számára sem egyértelműek, és számtalan buktatóval fenyegetnek.

I. Iráni regionális hatalmisága

Irán a 21. század elejére kétségtelenül regionális hatalommá vált, és rendelkezik az-
zal a képességgel, hogy időről időre a nemzetközi közösség napirendjét befolyásolja. A regionális hatalmi egyensúlyban bekövetkezett változások, melyeket részben a hidegháború vége indukált, a külső hatalmak változó elkötelezettsége és képességei, hogy a térség folyamatait irányítsák, valamint a térség szereplői között megváltozott viszonyrendszer az Iráni Iszlám Köztársaságnak egy korábban soha nem látott mozgásteret nyitottak meg, mind a közvetlen, mind pedig a tágabb szomszédságban. A lehetőséggel élő iráni stratégia hátterében ugyanúgy ott található a több ezer éves iráni államiség külpolitikai tapasztalata, mint az Egyesült Államok által vezetett

* N. RÓZSA Erzsébet egyetemi tanár, NKE; tudományos tanácsadó, Világgazdasági Intézet.

nemzetközi közösség által megszüntetett két „fék” (Afganisztán és Irak) kiiktatása, ami az iráni ambíciókat korábban korlátozta.

Ugyanakkor, az 1979-es iszlám forradalmat követően az Egyesült Államokkal és Izraellel való ellenségeskedés, az 1980–1988 közötti iraki–iráni háború nemcsak azt az iráni képzetet erősítette meg, hogy Irán nem számíthat másokra és magának kell a biztonságáról gondoskodnia, hanem azt is, hogy a nemzetközi közösség nagy részének Irán a céltáblája. Ezt a meggyőződést az Iráni Iszlám Köztársaság negyvenéves történetében több olyan Iránt célzó nemzetközi/amerikai intézkedés erősítette, mint az amerikai Kongresszus által az iráni rendszerváltásra megszavazott 85 millió dollár,¹ az Irán–Líbia szankciós törvény,² az 1991-es kuvaiti–iraki Öböl-háborút követően amerikai és más külföldi csapatok állomásozása Irán gyakorlatilag minden szomszédjának a területén, valamint az amerikai és más egyoldalú és nemzetközi (ENSZ BT) szankciók. Mindezek következtében az iráni képzet határozott meggyőződéssé merevedett, ami azt eredményezte, hogy az iráni stratégiai tervezés kiindulópontja az lett, hogy az országot ellenséges csapatok gyűrűje veszi körül, s ezeket a csapatokat Irán legfőbb ellensége, az az Egyesült Államok vezeti, mely célul tűzte ki a rendszerváltást Iránban. Ezt tükrözték többek között Kamál Kharrázi, iráni külügyminiszter szavai is a 2003-as iraki háború előestéjén: „az igazi célpont mi vagyunk”.

Ezért az iráni gondolkodás és tervezés leginkább arra irányult, hogyan tudna az ország ebből a stratégiai „csapdából” kitörni. Ennek a stratégiai értékelésnek – Irán egyedül van, miközben az Egyesült Államok rendszert akar váltani az országban – a következménye egyrészt az iráni regionális hatalmi „státusz” (annak szimbolikus, politikai és elrettentési elemeivel együtt), másrészt a szövetséges-keresés lett.

A szövetségépítés első szakaszának alapját az ideológiai hasonlóság és a nemzetközi elszigetelődés adta. Így jött létre az a tartalmában és intenzitásában kicsit hullámzó szövetség – Irán, Szíria, a libanoni Hezbollah, majd az új Irak, és a palesztin, amúgy a szunnita Muszlim Testvérek családjához tartozó Hamász „részvételével” –, melyet Abdallah jordán király a „síita félholdnak”, maguk a résztvevők „az ellenállás frontjának” neveztek/neveznek. A második szakasz lehetőségét a 2003-as iraki háború utáni kaotikus iraki helyzet, a 2011-es amerikai kivonulás, végül az Iszlám Állam megjelenése, területszerzése és terjeszkedése teremtette meg. Az a tény, hogy minden állami szereplő egyetértett abban, hogy az Iszlám Állam súlyos fenyegetés államiségiükre és területi integritásukra nézve, de egyikük sem kívánt szárazföldi erőket bevetni az Iszlám Állam elleni harcban, hanem a „helyi erőkre” támaszkodott

¹ A Bush-kormány 85 millió dollárt javasolt az Iránon belüli politikai változás finanszírozására, disszidens csoportok, szervezetek, rádió- és tv-adások támogatására. WEISMAN, Steven R.: Rice Is Seeking Millions to Prod Changes in Iran. *The New York Times*, 2006.02.16., <http://www.nytimes.com/2006/02/16/world/middleeast/rice-is-seeking-millions-to-prod-changes-in-iran.html> (letöltve: 2021.03.31.).

² H.R. 3107 (104th): *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*. <https://www.govtrack.us/congress/bills/104/hr3107> (letöltve: 2021.03.31.).

és mindössze a levegőből nyújtott támogatást, látszólag mind Irakban, mind Szíriában a kurd fegyveres csoportok nemzetközi szövetségessé válását eredményezték.³ Ugyanakkor az Iszlám Állam elleni harcban számos más helyi milícia – síita és más – is alakult, és egy részük tovább élt. A 2020. január elején meggyilkolt Kászem Szolejmáni legnagyobb sikere éppen az volt, hogy képes volt egy – többnyire síita – milíciákból álló „hadsereget” szervezni az iráni határtól a Földközi-tengerig nyúló térben. Bár ezek nem álltak össze hagyományos hadsereggé, de mobilitásukat és rugalmasságukat vélhetően pont ez biztosította. Ez azt is jelentette, hogy miközben kapcsolatban álltak Iránnal, nem feltétlenül és nem mindig az iráni parancsokat hajtották végre.

Az iráni regionális hatalmiságnak azonban más elemei is voltak: Irán az iraki háborút követően, de különösen az ún. arab tavasz és az Iszlám Állam által generált, folyamatosan változó multipoláris regionális rendben sikeresen találta meg és használta ki azokat a *proxy*-helyzeteket, melyek az ellenfelek távoltartását eredményezték. A regionális hatalmiság további két fontos eleme – a technikai fejlettség/modernség és a globális hatalmakkal való egyenlőség elismerése – fonódott össze az iráni nukleáris programban és megállapodásban.

II. Az iráni nukleáris program

Az Iráni Iszlám Köztársaság nukleáris programja szervesen illeszkedik Irán regionális hatalmi ambícióiba: fejlett, modern államot sugall, mely „felelős hatalomként” lép fel a világ vezető országaival egyenrangú félként. A nukleáris program, kettős – civil és katonai célú – jellegéből, fenyegetésre és elrettentésre egyaránt alkalmas, akkor is, ha Irán következetesen állítja, hogy programja kizárólag békés célokat szolgál.

Irán nukleáris programja 1956-ban kezdődött, amikor az Egyesült Államoktól egy 5 MW teljesítményű, könnyűvízes, magasan dúsított urán üzemanyagú kutatóreaktort vásárolt,⁴ mely azóta is a Teheráni Egyetemen működik, és orvosi izotópokat állít elő. A hetvenes évek közepén, az 1974-es indiai nukleáris kísérleti robbantást követően, Mohammad Reza Pahlavi egy ambiciózus nukleáris fejlesztési programot hirdetett meg, amelynek keretében az ezredfordulóig 20 atomerőművet akart építtetni. A programnak volt egy titkos katonai része is, annak ellenére, hogy Irán 1968-ban aláírta, majd 1970-ben ratifikálta az Atomsorompó-szerződést. Ennek megfelelően 1973-ban aláírta a teljes körű biztosítéki megállapodást a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel, mely 1974-ben lépett hatályba.

³ Ez azonban nem volt elegendő sem az iraki kurd függetlenségi referendum, sem a szíriai kurd autonómia nemzetközi támogatásához.

⁴ JONES, Rodney W. – McDONOUGH, Mark G.: *Tracking Nuclear Proliferation*. Washington, 1998. 185.

Az első atomerőmű építését 1976-ban kezdték meg. Khomeini ajatollah azonban az 1979-es iszlám forradalom győzelme után leállította az iráni nukleáris programot, melyet csak a nyolcvanas évek közepén kezdtek újra. A bűsheiri atomerőmű épülő blokkjait az iraki–iráni háború utolsó éveiben találat érte, így az építkezés ismét leállt. A háború, majd az (iraki–kuvaiti) Öböl-háború után az eredeti kivitelező (*Kraftwerk Union*) az exportellenőrzés szigorítása miatt nem folytathatta az építkezést. Így Oroszország fejezte be – sok éves késéssel – az erőmű 1. blokkjának építését (VVER-1000 MW), melyet végül 2012-ben kapcsoltak rá teljes teljesítménnyel az iráni elektromos hálózatra. 2019-ben megkezdődött a *Rosztommal* kötött szerződés alapján Bűshehr-2 (VVER-1000/V-466B) építése, mely a tervek szerint 2024-re készül el.⁵

Bár az Egyesült Államok ezeket a fejlesztéseket is gyanakvással követte, a nemzetközi vitát, mely végül az ENSZ BT szankcióihoz, majd a nukleáris tárgyalásokhoz vezetett, a 2002 augusztusában nyilvánosságra került, a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnek be nem jelentett urándúsítómű Natanzban, és a nehévízgyár építése Arakban indította el. A vita évei alatt, ha különböző megszakításokkal is, mindkét létesítmény elkészült, és üzembe is helyezték azokat, azonban éppen a bennük rejlő proliferációs veszély miatt mindkét helyszín a megállapodás kiemelt tárgya lett. További technológiai lépcsőt jelentett a Fordó nevű létesítmény megépítése és üzembe helyezése: részben, mivel gyakorlatilag lerombolhatatlan környezetben építették meg, részben mivel az urándúsítás foka ebben a létesítményben 20% volt.⁶

Mára, a nemzetközi szankciók meghozatala és hatályba léptetése alatt és után Irán kiépítette teljes nukleáris fűtőanyagkörét, azaz az uránbányászattól a nukleáris hulladék elhelyezéséig a teljes technológiasorral rendelkezik. A folyamatos fenyegetések hatására azonban a különböző fázisok számtalan helyszínen, szétszórva lettek kialakítva, miközben az iráni álláspont változatlan: a nukleáris energiát az Iszlám Köztársaságban kizárólag békés célokra lehet használni.

Az Egyesült Államok mélységes gyanakvásának oka részben politikai („megbízhatatlan rezsim”, „a gonosz tengelye”), részben iráni vezetők olyan nyilatkozataira épül, hogy mivel Irán ellenségeinek, az Egyesült Államoknak és Izraelnek vannak nukleáris fegyverei, Iránnak is rendelkeznie kell ilyen képességgel.⁷ Mindezt – iráni szempontból véglegesen és kategorikusan – kizárta Khamenei ajatollah „nukleáris *fatvája*”, mely szerint az Iszlám Köztársaságban tilos (*harám*) tömegpusztító fegyverek előállítása, felhalmozása és használata, amit Irán különböző diplomáciai fórumokon 2004-től hangoztat. A különböző nemzetközi fórumokon, elsősorban a nyugati

⁵ WORLD NUCLEAR ASSOCIATION: *Nuclear power in Iran*. <https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/iran.aspx> (letöltve: 2021.03.31.).

⁶ A teheráni tanreaktor 20 százalékos dúsítottságú üzemanyaggal működik, orvosi izotópokat állít elő. Amikor elfogyott az üzemanyag, Irán szabályosan jelezte a NAÜ-nek, hogy újabb mennyiséget kíván vásárolni, azonban „a rezsim megbízhatatlansága miatt” nem adtak el neki. Ezt követően került sor arra, hogy Irán immár 20 százalékra is dúsítson uránt.

⁷ Például Mohádzseráni ajatollah, elnökhelyettes, Keesing's, 1991. október, 38549. o.

államok között komoly vita zajlott arról, hogy vajon egy *fatva* – és különösen ez a *fatva* – mekkora hatállyal bír. (Mint kiderült, Khomeini ajatollah is adott ki vegyi és nukleáris fegyvereket elutasító véleményt.⁸) Ennek ellenére, az Egyesült Államok és több nemzetközi szereplő úgy értelmezte a meglehetősen általánosan megfogalmazott iráni fenyegetéseket („ha Iránt megtámadják, a válasz globális/borzalmas lesz”),⁹ hogy azok akár egy esetleges nukleáris csapásra utalhatnak. Más vélemények szerint az ilyen kijelentések sokkal inkább az elrettentést szolgálják.

III. Az Irán nemzetközi elszigetelésére irányuló kezdeményezések, a szankciók

Bár Iránnal szemben korábban is hoztak szankciókat, a 2002-es bejelentés Natanzról és Arakról új helyzetet teremtett, és a szankciók két további „hullámához” – az ENSZ Biztonsági Tanácsa, illetve a Trump-adminisztráció által kiszabott szankciókhoz – vezetett. Azaz az Iránnal szemben kialakult szankciós rezsim egy igen bonyolult rendszer, mely időben, témáját, illetve a szankcionáló aktort illetően nagyon különböző határozatokból áll. Az elsődleges (a saját joghatóság alá tartozó személyeket, cégeket kötelező) szankciók mellett ún. másodlagos szankciók meghozatalára is sor került, azaz más állampolgárságú személlyel vagy vállalattal szemben is hatályba lépnek.

Az Iszlám Köztársasággal szemben az első (unilaterális) szankciókat az Egyesült Államok hozta meg azután, hogy forradalmi diákok egy csoportja 1979 novemberében elfoglalta és foglyul ejtette a teheráni amerikai követséget és annak dolgozóit. Bár a következő évtizedekben az Egyesült Államok többféleképp próbálta Iránt elszigetelni (például a Clinton-kormány kettős feltartóztatási politikájával vagy a többször is meghirdetett rezsimváltás szándékával), az 1996-os *Iráni és líbiai szankciós törvény* (*Iran and Libya Sanctions Act*; 2006-tól *Iráni szankciós törvény*, *Iran Sanctions Act*) alapozta meg a másodlagos szankciók rendszerét. Azok a külföldi vállalatok, melyek 20 millió dollárnál nagyobb összeget fektetnek be Iránban az olajszektor fejlesztésébe, a törvényben megszabott szankciókkal sújthatók.

Az Iránnal szemben, annak nukleáris programja kapcsán kiszabott, mindenki számára kötelező szankciókat az ENSZ Biztonsági Tanácsa hozta 2006–2010 között. Bár Irán számára a szankciós büntetés nem volt újdonság (és ennek az iráni vezetők azóta is sokszor hangot adtak), a tény, hogy ezeket a szankciókat az ENSZ BT hozta, sokkolta

⁸ PORTER, Gareth: When the Ayatollah Said No to Nukes. *Foreign Policy*, 2014.10.16., <https://foreignpolicy.com/2014/10/16/when-the-ayatollah-said-no-to-nukes/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ Ahmadinejad promises 'global' response if Iran is attacked. *Space Daily*, 2010.08.21., http://www.space-daily.com/reports/Ahmadinejad_promises_global_response_if_Iran_is_attacked_999.html (letöltve: 2021.03.31.).

az iráni elitet és közvéleményt. Az ENSZ BT szankciós határozatai tartalmukban egyre szigorúbbak lettek, valójában azonban az utolsó (1929/2010. jún. 9.) volt az, amely a bankrendszert és az olajexportot célozva komoly hatást fejtett ki az iráni gazdaságra. Bár túlzás lenne azt állítani, hogy Irán pusztán a szankciók miatt kezdett el tárgyalni a nukleáris megállapodásról, tény, hogy a szankcióknak is szerepe volt ebben. A végül 2015. július 14-én megszületett megállapodást az ENSZ BT is egyhangúlag elfogadta.

AZ ENSZ BT szankcióihoz a világ minden állama alkalmazkodni igyekezett: az Európai Unió csak 2012 januárjában tudta teljesíteni, hiszen több tagállama (Franciaország, Olaszország, Görögország) olajimportjának jelentős hányada Iránból érkezett. Ennek más forrásokkal való kiváltása időbe telt. Kína is megkezdte iráni olajimportjának csökkentését, Oroszország pedig az Iránba irányuló fegyverexportját állította le. Mégsem mondhatjuk, hogy az ENSZ BT szankciói teljesen elszigetelték volna Iránt: egyrészt csak bizonyos tevékenységeket szankcionáltak, másrészt a szankciók hatásainak érzékelhetővé válásával gyakorlatilag párhuzamosan a tárgyalások egyre közelebb hozták a végül 2015. július 14-én aláírt Átfogó Cselekvési Tervet (nukleáris megállapodás).

Paradox módon a Trump elnök által bevezetett másodlagos szankciók sokkal nagyobb csapást mértek Iránra, mint az ENSZ BT kötelező szankciói. 2018. május 8-án az elnök bejelentette, hogy az Egyesült Államok kilép a megállapodásból. Ezt követően két lépésben visszaállította az Irán-elleni amerikai szankciókat (az *Iráni szankciós törvény* még mindig hatályban volt) és újabbakat rendelt el, és mindezek legszigorúbb betartását ígerte. Bár a világ vezető hatalmai kiálltak a megállapodás mellett, egy-két amerikai bíróságon meginduló „próbaper” után sorra függesztették fel az Iránnal kötött üzleteik végrehajtását.

Ahogy a másodlagos szankciók Iránon túli szereplőkre gyakoroltak hatást, úgy az elsődleges szankcióknak is voltak másodlagos hatásai: bár a szankciók elvileg sosem érintették az élelmiszer- és gyógyszerbehozatalt, azáltal, hogy a bankszektor működését megbénították, mégis komoly hatást gyakoroltak.

Ugyanakkor a szankcióknak „fordított” hatásai is jelentkeztek: egyrészt – legalább bizonyos szektorokban – élénkítő hatást fejtettek ki az önerős iráni műszaki-technológiai fejlesztések révén, amelynek politikai haszna is volt („ellenállási gazdaság” és az önállóság). Az ún. *non-oil* szektorban a kis- és középvállalkozások kifejezetten erőteljes fejlődésnek indultak, ezzel mérsékelve az iráni GDP csökkenését. Ugyanakkor a fejlesztéseknek és a szankcionált tevékenységeknek (nukleáris program, rakétaprogram, Irán regionális politikája) költségei is voltak. Másrészt, az egyre szigorúbb szankciók komoly visszaesést jelentettek a gazdaságban, ami elsősorban a lakosság mindennapi életében jelentkezett. Ezeknek a kezelése – bizonyos alapélelmiszerek és az üzemanyag árának állami dotációja, illetve annak mértéke – komoly vitákat és időnként elégedetlenségi hullámokat váltott ki.

A szankciók azonban ezzel együtt sem érték el a céljukat, bár komoly gondot és visszaesést okoztak, de még a Trump által célul megfogalmazott „maximális nyomás”

sem tudta Iránt térdre kényszeríteni. Emlékezetes, hogy az első ENSZ BT szankciók elsődleges célja az volt, hogy megakadályozza, hogy Irán elsajátítsa az urándúsítás technológiáját, azonban ez már kirovásuk pillanatában meghaladtá vált, hiszen addigra Irán elsajátította a képességet. Míg azonban bár úgy tűnt, a fő kérdés, hogy Irán folytathat-e egyáltalán urándúsítást, a *Közös Átfogó Cselekvési Tervvel* végleg nyugvóponttra került, amennyiben az nem tiltotta, hanem „csak” a dúsítás mértékét korlátozta, a Biden-kormányzat Irán-politikáját latolgató elemzésekben újra felbukkant a kérdés: dúsíthat-e Irán uránt?

IV. A nukleáris megállapodás (Közös Átfogó Cselekvési Terv, JCPOA)

Az iráni nukleáris tárgyalások tulajdonképpen akkor értek új szakaszba, amikor mind az Egyesült Államokban, mind Iránban változás következett be a vezetésben. A 2009-ben hivatalba lépő Obama-adminisztráció egyértelművé tette, hogy a nukleáris kérdés megoldását a tárgyalásos megközelítésben látja („kinyújtott kéz”). Iránban 2009-től ugyan ismét Mahmúd Ahmadinezsád lett az elnök, de az elnökválasztás körüli vita, és különösen az azt követő demonstrációk a *velájat-e faqih* legitimációját és fenntartását is veszélyeztették. Ugyanakkor az ENSZ BT-szankciók és az egyéni szankciók – az Egyesült Államok, az Európai Unió és mások részéről – nézeteltérést okoztak a BT állandó tagjai között (Oroszország és Kína kifejezett felháborodásának adott hangot). Másrészt, különösen a „fejlődő” világban komoly ellenérzéseket keltettek a fejlett országokkal szemben, melyek „kettős mércéjükkel” nemcsak a fejlett technológia elsajátítását kívánják másoktól megtagadni, hanem éppen egy olyan vélelmezett katonai fejlesztésért kívánnak egy másik államot megbüntetni, melyekkel ők maguk is rendelkeztek.

Így került sor az immár évek óta megakadt nukleáris tárgyalások újabb szakaszára, mely azután 2012-ben Barack Obama újraválasztásával és 2013-ban Haszan Rouháni elnökké választásával elvezetett előbb az átmeneti (2013. november 24.), majd az átfogó nukleáris megállapodáshoz (2015. július 14.).

Haszan Rouháni és külügyminisztere, Mohamed Dzsavád Zaríf, hivatalba lépése már önmagában is jelezte az egyébként immár évek óta óvatosan körvonalazódó iráni megegyezési szándékot, amennyiben Rouháni 2003–2005 között az iráni tárgyalódelegáció vezetője, míg Zaríf 2002–2007 között Irán ENSZ-nagykövete volt. Khamenei ajatollah nyilvánosan is többször kimutatta támogatását, visszafogta a bírálókat, sőt, megismételte a 2005-ben kiadott *fatvát*, mely szerint az Iráni Iszlám Köztársaságban tilos a nukleáris fegyverek előállítása és használata, de emlegették Khomeini ajatollah *fatváját* is, mely szerint a tömegpusztító fegyverek ellentétesek az emberiséggel és

az iszlámmal. Mindkét *fatva* azt az iráni álláspontot támasztotta alá, hogy az iráni nukleáris program kizárólag békés célokat szolgál.

2015. július 14-én az E3/EU+3 (azaz az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Oroszország, Kína és Németország) képviselőiben Federica Mogherini, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője, valamint Mohamed Dzsavád Zaríf iráni külügyminiszter bejelentette, hogy megszületett az átfogó megállapodás az iráni nukleáris programról. A következő héten az ENSZ Biztonsági Tanácsa egyhangú támogatásáról biztosította azt. Bár az amerikai Kongresszusnak 60 napja volt a megállapodás jóváhagyására vagy elutasítására, végül Barack Obama elnöki rendelettel hirdette ki azt.

A megállapodás bejelentésével egy időben megindult az a kampány, mely a megállapodás ellenzőit próbálta meggyőzni. Obama első nyilatkozatában jó megállapodásról beszélt, mely mindkét utat elvágja Irán előtt a nukleáris fegyverek irányába, egyidejűleg egy éven túlra tolja ki azt az időszakot, melyre Iránnak szüksége lenne, ha mégis nukleáris fegyvereket akarna előállítani. Zaríf történelmi megállapodást emlegetett.¹⁰ John Kerry, amerikai külügyminiszter elindult a térségbe, hogy a szövetségeseket megnyerje a megállapodásnak. Egyiptom és a Perzsa-öböl arab monarchiái úgy tűnt, elfogadják azt, különösen, hogy az Egyesült Államok komoly katonai támogatást is ígért.¹¹ Így a nemzetközi közösségben mindössze Benjamin Netanjahu maradt, aki továbbra is ellenezte a megállapodást. Később azonban a Perzsa-öböl arab államai közül többen is egyre erőteljesebben foglaltak állást a megállapodás ellen. Különösen azután, hogy Donald Trump bejelentette az Egyesült Államok kilépését a megállapodásból, az iráni fenyegetés percepciója váratlan eredményt hozott az ún. Ábrahám megállapodásokban.

Maga a megállapodás egy mintegy nyolcvan oldalas, erősen műszaki tartalmú szöveg, melyhez öt függeléket csatoltak. Ezekben a civil nukleáris együttműködés részleteiről, egy, a vitás kérdések rendezésére felállítandó közös bizottságról van szó, és rögzítették a szerződés megvalósításának menetrendjét is. A 2. számú melléklet pedig részletesen tartalmazza a részt vevő felek kötelezettségeit.

A megállapodás mind az urán-, mind a plutónium-utat elvágta Irán előtt – 10, 15 és 25 éves időszakokban szabva meg a tiltás terjedelmét. Mivel Irán rendelkezik uránbányákkal, konverziós üzemmel és Natanzban, illetve Fordóban urándúsító üzemekkel, a megállapodás egy jelentős része ezekre fókuszált. A becslések szerint a megállapodás idején Irán mintegy tízezer kilogramm alacsony dúsítású uránnal

¹⁰ THE WHITE HOUSE: *The Historic Deal that Will Prevent Iran from Acquiring a Nuclear Weapon*. 14 July 2015., <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/iran-deal> (letöltve: 2021.03.31.).

¹¹ MORELLO, Carol: On Kerry visit, Arab nations express support for Iran nuclear agreement. *The Washington Post*, 2015.08.03., https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/on-kerry-visit-arab-nations-express-support-for-iran-nuclear-agreement/2015/08/03/36bbeba-36d3-11e5-ab7b-6416d97c73c2_story.html?utm_term=.8716580fee32 (letöltve: 2021.03.31.).

rendelkezett, ami – ha tovább dúsították volna – 8-10 atombomba előállításához lett volna elegendő. A megállapodás a következő 10 évben maximum 300 kilogrammot engedélyezett, a fölösleget kiviszik az országból. Az urándúsítás szintjét a következő 15 évre 3,67 százalékbán maximálták. A 19 ezer centrifuga számát 6104-ra kell csökkenteni a következő 10 évre, és ezek csak Natanzban működhetnek, és kizárólag első generációs IR-1-es típusúak lehetnek. A többletet, illetve az ennél fejlettebb típusokat a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség ellenőreinek felügyelete alatt raktárban őrzik. A Fordót kutatási és fejlesztési célokra átalakítják. Fokozott figyelem irányul az újrafeldolgozásra, illetve a tervezett plutónium fűtőanyagú araki nehésvízműves reaktorra, melyet újra kell tervezni. Irán a következő 15 évben nem építhet új nehésvízműves reaktort, és az innen származó kiégett fűtőelemeket (időkorlát nélkül örökre) külföldre kell, hogy szállítsa újrafeldolgozásra.

A megállapodás értelmében Irán (ismét) aláírta, és vállalta, hogy 25 évig alkalmazni fogja az Atomsorompó-szerződés Kiegészítő Jegyzőkönyvét. Emellett alkalmazza a NAÜ-vel kötött biztosítéki megállapodásoknak a 3.1 kiegészítését, amely szerint már a tervezési fázisban jelezni kell az Ügynökség felé, ha egy állam új nukleáris létesítmény építését tervezi. A NAÜ ellenőrei ezen túl bármely létesítményt ellenőrizhetnek, még az ez idáig hozzáférhetetlen katonai létesítményeket is, egy kompromisszumos megállapodás értelmében. Az ellenőrzések részleteit a NAÜ főigazgatója, Yukiya Amano és Irán közötti külön-megállapodás tartalmazta, konkrét menetrenddel.¹² A megállapodás bizonyos vitás (vitára lehetőséget adó) kérdéseket mégis hagyott maga után, elsősorban a szankciók felfüggesztésével, az ún. „sunset” feltételekkel, illetve az ún. „lehetséges katonai vonatkozásokkal” (PMD) kapcsolatban.

A „sunset” feltételek, azaz, hogy mi lesz a megállapodásban meghatározott 10-15-25 év múlva, valamint a PMD hamarosan a megállapodást ellenzők érvelésének középpontjába került. Sőt, az ellenzők táborá – az amerikai törvényhozás képviselői, az izraeli kormányzat, valamint több Perzsa-öbölbeli monarchia – ezekre hivatkozva építette fel véleményét, mely szerint az átfogó megállapodás „rossz megállapodás”. Ennek a csoportnak az élén jelent meg Donald Trump amerikai elnök, aki első pillanattól kezdve ellenezte és meg akarta semmisíteni a megállapodást. Bejelentése 2018. május 8-án, mely szerint az Egyesült Államok kilép a megállapodásból, óriási ürt és zűrt hagyott maga után.

Kevés más országban vált az iráni nukleáris megállapodás annyira integráns részévé a belpolitikának, mint az Egyesült Államokban. Míg Barack Obama elnök és John Kerry külügyminiszter számára ez a külpolitikai siker lehet az a kérdés, amivel beírják magukat a történelemkönyvekbe, addig a Kongresszusban sokan az adminisztráció

¹² IAEA Director General's Statement and Road-map for the Clarification of Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme. 14 July 2015., <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-generals-statement-and-road-map-for-the-clarification-of-past-present-outstanding-issues-regarding-irans-nuclear-programme> (letöltve: 2021.03.31.).

egyik legnagyobb baklövésének tartották a megállapodást. Az érvelés középpontjában egyrészt a már említett „sunset” feltételek álltak, másrészt az, hogy a megállapodás „mindössze” Irán nukleáris programjára vonatkozik és nem foglalkozik olyan egyéb kérdésekkel, mint Irán regionális tevékenysége, a terrorizmus támogatása, a rakéta-program vagy az emberi jogok kérdése.

Tulajdonképpen ezzel a megközelítésbeli különbséggel lehet a legjobban leírni az Obama és Trump közötti véleménykülönbséget. Míg az Obama-adminisztráció azzal érvelt, hogy a nukleáris megállapodás sikeres végrehajtása megteremtheti azt a kezdeti bizalmi tőkét, amire építve a többi kérdés is tárgyalhatóvá válik, Trump inkább az átfogó, minden kérdést rendező megállapodást szorgalmazta.

Az Egyesült Államok számára a szankciók feloldása volt az egyik legfőbb kérdés, hiszen az 1979-es követségfoglalást és túszdrámát követően az amerikai szankcióknak olyan szövevényes hálója épült ki, mely az iráni piacot teljesen elzárta az amerikai vállalatok elől. Ráadásul mivel a szankciók egy részét elnöki jogkörben, a többit a törvényhozás döntése alapján iktatták be, a feloldáshoz is szükséges a Kongresszus támogatása. Miközben az ENSZ BT szankcióinak felfüggesztése megkezdődött, amerikai szempontból fontos „siker” volt, hogy a hagyományos fegyverekre vonatkozó ENSZ-embargó öt évig, míg a rakétatechnológiákra vonatkozó nyolc évig fennmarad.

A szankciók fokozatos feloldása azonban – időbeli eltolódásuk miatt –, valamint az a tény, hogy változatlanul hatályban maradt az Iráni Szankciós Törvény, komolyan aggasztotta az Egyesült Államok európai szövetségeseit, hiszen amíg iráni vállalatok és magánszemélyek feketelistán maradtak az Egyesült Államokban, másodlagos szankciókkal büntethető mindenki, aki velük üzletel.¹³

Az Európai Unió szempontjából a nukleáris megállapodás komoly siker volt. „A tagállami érdekérvényesítést ezen a területen sikerült először kiegészíteni uniós szintű szerepvállalással a globális biztonságpolitika egyik kulcsfontosságú kérdésében, Irán pedig valódi ellensúlyként kezelte az Európai Uniót az Amerikai Egyesült Államokkal szemben.” Az Unió számára a gazdasági vonatkozások mellett – az EU ismét Irán meghatározó kereskedelmi partnerévé válhat, ami az Unió pozícióit a térségben is erősítheti –, kiemelkedő fontosságú volt, hogy

olyan hosszú távon is működő megállapodás született, mely ellenőrizhetően biztosítja az iráni tevékenységeket. ...A szerződés létrehozásával az Európai Unió a nemzetközi közösség felé nyilvánvalóvá tette, hogy a legmagasabb szinten is komoly szerepet vállal a globális biztonságpolitikai kérdésekben, valamint a 2003-as biztonsági stratégiájában megfogalmazottaknak megfelelően elkötelezett támogatója a tömegpusztító fegyverek elterjedése meggátolásával kapcsolatos kezdeményezéseknek. ... [Az Unió érdeke volt,

¹³ LAKE, Eli: How the U.S. Will Ease Europe's Iran Sanctions Jitters. *Bloomberg View*, 2015.08.13., <http://www.bloombergview.com/articles/2015-08-13/how-the-u-s-will-ease-europe-s-iran-sanctions-jitters> (letöltve: 2021.03.31.).

hogy] ne alakuljon ki nukleáris fegyverkezési verseny a térség rivális regionális hatalmi központjai között, és hogy a 2011 óta fokozatosan romló regionális biztonsági feltételek, a destabilizálódó Szíria, Irak mellett [ne alakuljon ki] egy újabb törésvonal.

Mindez egy csapásra megváltozott, amikor Donald Trump hivatalba lépésével a nukleáris megállapodást ellenző vélemény került meghatározó pozícióba. Donald Trump megválasztása Iránt igen nehéz helyzetbe hozta, amennyiben az iráni külpolitika mozgásterét hirtelen megváltoztatta. A nukleáris megállapodást tulajdonképpen megvétőzte, miközben Irán regionális ellenfeleit, Izraelt és Szaúd-Arábiát soha nem látott mértékben, korlátlan és feltétlen támogatásban részesítette.

Bár a nukleáris megállapodást követően az ENSZ Biztonsági Tanácsának szankcióit felfüggesztették és Irán betartotta a megállapodásban vállaltakat, az Irán által várt eredmények elmaradtak, vagy legalábbis nem abban az ütemben érkeztek, ahogy azt az iráni vezetők és az iráni lakosság várta.

Donald Trump már megválasztása előtt nyilvánvalóvá tette, hogy a megállapodással elégedetlen – részben, mert az nem korlátozza megfelelően Irán nukleáris programját, részben, mert az nem ad választ az Irán regionális politikája és rakéta programja által nyújtott kihívásokra. Hivatalba lépése után utasítást adott az Irán-politika felülvizsgálatára, és bár két alkalommal még hajlandó volt nyilatkozatot tenni arról, hogy Irán betartja a megállapodásban foglaltakat, egyre nyilvánvalóbb volt, hogy eljön a pillanat, amikor ezt nem fogja megtenni. 2018. május 8-án végül bejelentette, hogy az Egyesült Államok kilép a nukleáris megállapodásból.

A bejelentést intenzív diplomáciai tevékenység előzte meg: az Európai Unió, továbbá az Iránnal korábban tárgyaló három európai állam vezetői (Theresa May brit miniszterelnök, Emmanuel Macron francia elnök és Angela Merkel német kancellár) személyes találkozókra (is) igyekeztek Trumpot meggyőzni arról, hogy ne mondja fel a megállapodást. Macron még egy olyan tervet is előterjesztett, melyben kiegészítéseket fogalmaztak volna meg a megállapodáshoz a legérzékenyebbnek vélt rakéta program kérdésében. Jóllehet kérdéses volt, hogy az iráni vezetők hogyan viszonyulnának a megállapodás ily módon történő kiegészítéséhez, erre már nem került sor.

Trump elképzelése szerint egy átfogó, minden kérdésre kitérő megállapodásra kell az irániakat rákényszeríteni, azonban ebbe az irányba nem történtek lépések. 2018. július végén azonban váratlanul Trump elnök bejelentette, hogy hajlandó találkozni „bármikor... előfeltételek nélkül” az iráni vezetőkkel. Ugyanakkor Mike Pompeo külügyminiszter tizenkét pontban sorolta fel a feltételeket, Irán azonban visszautasította az „ajánlatot”: „Irán nem Észak-Korea...”¹⁴

¹⁴ Trump offer to meet Iran president Rouhani dismissed by both sides. *The Guardian*, 2018.07.31., <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/31/trump-offer-to-meet-iranian-president-rouhani-dismissed-by-both-sides> (letöltve: 2021.03.31.).

Az Egyesült Államok 2018 augusztusában visszaállította az Iránnal szembeni szankciók egy részét, és nyilvánvalóvá tette, hogy a külföldi nagyvállalatok sem kaphatnak felmentést a másodlagos szankciók alól. A bankokra és az olajexportra vonatkozó szankciókat 2018. november 4-én állították vissza. A dátumnak szimbolikus jelentősége volt, hiszen 1979-ben iszlám forradalmi diákok egy csoportja ezen a napon foglalta el a teheráni amerikai nagykövetséget.

Donald Trump a teljes iráni olajexportot kívánta megakadályozni, amivel igen nagy felzúdulást váltott ki a világban. Az Európai Unió igen nehéz helyzetbe került: miközben morális felelősséget érzett a megállapodásért és politikai hitelessége (is) függött a megállapodás túlélésétől, az európai politikai vezetők határozott kiállása ellenére az európai nagyvállalatok sorban jelentették be, hogy kivonulnak Iránból (vagy egyáltalán be sem vonulnak). Az utolsó pillanatban Trump ugyan további hat hónapra elnöki felmentést adott nyolc országnak (Kína, India, Dél-Korea, Törökország, Olaszország, az Egyesült Arab Emírátsok, Japán, Tajvan), hogy iráni olajat szerezhessenek be az amerikai szankciók terhe nélkül, azonban ennek lejártakor a szankciók ezen országok számára is végleg hatályba léptek.

Irán igen nehéz helyzetbe került, hiszen miközben tartotta magát a megállapodásban foglaltakhoz – amit a NAÜ rendszeresen igazolt, a felmerülő néhány vitás kérdést pedig a Bécsben hathavonta összeülő Közös Bizottság tárgyalta és rendezte –, a trumpi „maximális nyomás” politika hatásosabban zárta el Iránt, mint az ENSZ BT korábbi szankciói. Közben a társadalmi elégedetlenség is egyre nőtt, mivel a megállapodástól várt gazdasági előnyök nem teljesültek. A munkanélküliség, melynek kezelése Rouhání újraválasztási kampányának egyik fő ígérete volt, jelentősen nem csökkent (12 százalékról 11 százalékra), és 2017 végén több iráni városban is tüntetésekre került sor, amiben a nyugati sajtó és egyes politikusok rögtön a *velájet-e faqih* végét látták. Azonban a tüntetések kicsik és szétszórtaak voltak, és a rend fenntartásához a helyi rendőri erők elegendőnek bizonyultak.

V. Stratégiai türelem és nyomásgyakorlás-keresés

Irán 2018. május 8-tól 2019. május 8-ig „stratégiai türelmet” gyakorolt. A cél az volt, hogy megmutassa a világnak, ő a maga részéről betartja a megállapodást. Másrészt időt akart hagyni a megállapodásban részes többi félnek, illetve harmadik országoknak, hogy az amerikai szankciók ellenére teljesítsék vállalt kötelezettségeiket. Bár a legtöbb állam megpróbált kikerülő megoldásokat találni – az orosz, kínai, indiai relációban a saját valutában történő elszámolásra próbáltak áttérni, míg az Európai Unió a humanitárius forgalomra korlátozott ún. INSTEX mechanizmust vezetett be és próbálta működtetni –, valójában egyik sem vezetett sikerre.

Így a stratégiai türelem éve lejártával Irán két irányú politikába kezdett: egyrészt abból kiindulva, hogy a nemzetközi közösség, de főleg az Európai Unió számára a megállapodás fegyverzetellenőrzési és non-proliferációs tartalma prioritás, Irán előre bejelentett és dokumentált módon több lépcsőben „lépett hátra” a megállapodásban foglalt kötelezettségek teljesítésétől, miközben magából a megállapodásból máig nem lépett ki. Minden bejelentés részét képezte, hogy a lépések visszafordíthatók.

Másrészt Irán meg akarta mutatni a nemzetközi közösségnek, hogy ha a Perzsa-öbölben fegyveres konfliktus alakul ki, az az egész világra nézve következményekkel jár. Ennek a „megmutatásnak” a formája olyan alacsony intenzitású, de az eszkaláció potenciális lehetőségét magában hordozó támadások sorozata volt, melyet sem a térség országai, sem az Egyesült Államok nem hagyhatott figyelmen kívül és válasz nélkül. Ebben az „adok-kapok”-ban azonban minden fél igen óvatosan járt el, és bár voltak olyan elképzelések, hogy Izrael és Szaúd-Arábia kifejezetten örülne, ha az Egyesült Államok megtámadná Iránt. Irán azonban nagyon óvatosan számította ki akcióit és válaszlépéseit, és ugyan egyszer Trump elnök mindössze néhány perccel az Irán elleni támadás megkezdése előtt vonta vissza parancsát,¹⁵ a nyílt háborút sikerült elkerülni. Irán akciói elsősorban a Perzsa-öböl olajforgalmának korlátozására irányultak. A legjelentősebb az a támadás volt, ami egy szaúdi olajmezőt és olajfinomítót ért. Bár máig nem bizonyított, hogy ezt a támadást Irán, Iránnal szövetséges valamely csoport, vagy valaki más követte-e el, az esemény illeszkedik az iráni támadássorozatba, jöllehet az egyszerű tanker-foglaláshoz képest határozott kategóriaváltást jelentett. Üzenete világos volt: Irán képes nagy precizitással elérni ellenfelei stratégiai érdekeit. A következmény: az Egyesült Arab Emírségek delegációja néhány napon belül Teheránban járt tárgyalni, de Szaúd-Arábia is megpróbált valamiféle csatornát kiépíteni az iráni vezetés felé. Sőt, Kászem Szolejmáni – az iraki miniszterelnök bejelentése szerint – éppen egy szaúdi-iráni közvetítő misszióban járt, amikor likvidálták.¹⁶

Mindezek – Trump bejelentése, hogy leállította a támadást, a szaúdi olajfinomító és olajmező elleni támadás – jelentős következményekkel járt/járhat a Perzsa-öböl, és az egész Közel-Kelet biztonságára nézve: az Egyesült Államok hitele, hogy megvédi szövetségeseit, megingott. Ennek hatására a térség államai egyrészt más külső hatalmakhoz (Ororszország, Kína) kezdtek közeledni, másrészt megindult a gondolkodás, hogyan tudnának saját maguk gondoskodni biztonságukról gondoskodni. Ez további fegyverbeszerzésekhez, a fegyverkezési verseny fokozásához, továbbá

¹⁵ WARD, Alex: Trump confirms he called off a military strike on Iran. VOX, 2019.06.21., <https://www.vox.com/2019/6/21/18700570/trump-iran-attack-drone-twitter> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁶ „Úgy volt, hogy aznap reggel találkozom vele, amikor megölték, azért jött, hogy választ hozzon Iránból egy olyan üzenetre, melyet mi közvetítettünk a szaúdiaktól Iránnak.” – mondta Ádil Abdul-Mahdi iraki miniszterelnök. SENGUPTA, Kim: The reason Qassem Soleimani was in Baghdad shows how complex the Iran crisis is. *The Independent*, 2020.01.06., <https://www.independent.co.uk/voices/qassem-soleimani-death-iran-baghdad-middle-east-iraq-saudi-arabia-a9272901.html> (letöltve: 2021.03.31.).

a Perzsa-öbölben felállítandó biztonsági rendszerről folytatandó tárgyalások felújításához vezet(het).

VI. Irán és a nemzetközi rendszer

Irán helyét és szerepét a nemzetközi rendszerben a fentiek mellett ma mégis három olyan eseménysor alakítja, melyek végeredménye egyelőre beláthatatlan: az amerikai szankciók és az azokból eredeztethető, ismét megnőtt háborús fenyegetettség, az alacsony olajár, valamint a koronavírus-járvány, melynek egyik legnagyobb gócpontja ma is Irán.

Tekintettel arra, hogy a Trump-adminisztráció által kiszabott szankciók hatásai a lakosság életében közvetlenül is érezhetők, ezek orvoslása – a lehetőségekhez mérten – a *velájat-e fakih* fennmaradásának, a rezsim biztonságának záloga. Nem csoda, hogy mára az iráni politikai elit teljes spektruma – jóllehet mindenki a maga feltételei szerint – megegyezésre törekedne az Egyesült Államokkal. Ugyanakkor a háborús fenyegetés, illetve a Trump adminisztráció egyes lépései, mint például az Irán által a Nemzetközi Valutaalaptól kért kölcsön blokkolása, ezt egyelőre lehetetlenné teszi.

Az iráni vezetés értékelésében Irán áldozat: annak ellenére, hogy az Egyesült Államok kilépett a nukleáris megállapodásból, Irán egy éven át betartotta az abban foglaltakat, mégsem kapta meg az partnereitől, amit azok vállaltak, sőt, Irán politikai és gazdasági kapcsolatrendszere visszaesett. 2019 májusától ezért Irán kétirányú politikába kezdett, melynek célja az lett volna, hogy a megállapodásban foglaltakat, a szankciók enyhítését, gazdasági együttműködést kikényszerítse. Azonban mind a megállapodásban foglalt műszaki tartalmaktól való, rendszeresen bejelentett el-lépések, mind a katonai incidensek még jobban elbizonytalanították a nemzetközi szereplőket. Kászem Szolejhmáni tábornok meggyilkolása ugyan – ha csak morálisan is – de Irán helyzetét erősítette volna (az áldozat-szerep hangsúlyozása), azonban az ukrán utasszállító tragédiája ezt szinte azonnal semmissé tette. Jóllehet 2020 elején úgy tűnt, sikerült a háborút elkerülni, a Trump elnökség utolsó hónapjaiban a feszültség ismét fokozódott.

Bár az OPEC/Szaúd-Arábia és Oroszország közötti olajár-vita lassan nyugvópontra jutott, a vita Irán nélkül zajlott akkor, amikor az iráni olajexport az amerikai szankciók miatt soha nem látott mértékben visszaesett: 2020 februárjában nem érte el a 250 ezer hordó/nap¹⁷ értéket, ami mindössze 10 százaléka annak a mennyiségnek,

¹⁷ Iran Crude Oil Exports Drop To Less Than 250,000 Bpd In February. *Iran News*, 2020.03.02., <https://en.radiofarda.com/a/iran-crude-oil-exports-drop-to-less-than-250-000-bpd-in-february/30464729.html> (letöltve: 2021.03.31.).

amit Irán 2018-ban az amerikai szankciók visszaállítása/bejelentése előtt eladott. Ezzel Irán az OPEC tagjai között a legkevesebb olajat exportáló ország lett.

A koronavírus-járvány tart Iránban is, így egyelőre nem látszik, milyen hatással lesz akár társadalmi, akár gazdasági vonatkozásban, bár március végén Rouhání elnök a GDP 10 százalékaival egyenértékű fiskális és monetáris intézkedést jelentett be,¹⁸ és mára Iránban is megkezdtek a lakosság oltását az orosz oltóanyaggal.¹⁹ Miközben a világ más részeihez hasonlóan a társadalom „összezár”, az egészségügyi szakma elismerése megugrott, az orvosi-műszaki kutatásban – a rendszer által jól kommunikálható módon – immár iráni eredmények születnek, Irán maga is immár a második saját fejlesztésű oltóanyagát teszteli.²⁰ Ugyanakkor már nemcsak Iránban és az Egyesült Államokban élő iráni diaszpórában élők, hanem az Egyesült Államok szövetségesei és amerikai politikusok is a szankciók felfüggesztését,²¹ de legalábbis az egészségügyi segítség akadályozásának megszüntetését kérik.

VII. Hogyan tovább?

A Biden-kormányzat azzal az ígérettel lépett hivatalba, hogy visszaléptetik az Egyesült Államokat az iráni nukleáris megállapodásba. Ali Khamenei Legfőbb Vezető pedig több olyan nyilatkozatot is tett, hogy „egy órát sem késlekedhetünk”, ha a szankciókat felfüggesztik.²² Bár a politikai szándék világos, a konkrét lépések egyelőre távolról sem azok. Annyi bizonyosnak látszik, hogy mind az Egyesült Államok, mind Irán részéről határozott a szándék a megállapodás „újraindítására”.

Az elnök hivatalba lépése óta a nemzetközi térben történő üzenetek, feltételek szabása – mindkét fél a másiktól követeli első lépésként a visszatérést a megállapodásban foglalt kötelezettségeik betartásához – egyelőre azt sugallják, hogy a felek indító pozíciójuk felvételére, erősítésére törekszenek. Ugyanakkor az eredetileg is szűknek

¹⁸ International Monetary Fund: *Policy Responses to COVID-19: Iran, Islamic Republic of*. <https://www.imf.org/en/topics/imf-and-covid19/policy-responses-to-covid-19#1> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁹ Coronavirus digest: Iran begins vaccination campaign. *DW.com*, 2021.02.09., <https://www.dw.com/en/coronavirus-digest-iran-begins-vaccination-campaign/a-56505993> (letöltve: 2021.03.31.). Eközben Khamenei ajatollah megtiltotta a nyugati gyárak oltóanyagának használatát. *The U.S. is in a miserable state*. 08 Jan 2021., <https://english.khamenei.ir/news/8264/The-U-S-is-in-a-miserable-state> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁰ MEHDI, Syed Zafar: Iran unveils second homegrown COVID-19 vaccine. *AA*, 2021.02.07., <https://www.aa.com.tr/en/latest-on-coronavirus-outbreak/iran-unveils-second-homegrown-covid-19-vaccine/2136654> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ Transatlantic call to ease humanitarian trade with Iran due to the COVID-19 pandemic. *Responsible Statecraft*, 2020.04.06., <https://responsiblestatecraft.org/2020/04/06/transatlantic-call-to-ease-humanitarian-trade-with-iran-due-to-the-covid-19-pandemic/> (letöltve: 2021.03.31.).

²² KHAMENEI, Ali: Martyr Soleimani is a champion of the Iranian nation and of the Islamic Ummah. 2020.12.16., <https://english.khamenei.ir/news/8203/Martyr-Soleimani-is-a-champion-of-the-Iranian-nation-and-of-the> (letöltve: 2021.03.31.).

látszó időintervallum, amikor a tárgyalások megindulhatnak, valójában még annál is szűkebb: a Biden hivatalba lépésétől az iráni elnökválasztásig (2021. június 18.) terjedő időszak mindössze öt hónap, azonban az iráni parlament által elfogadott törvény, mely február végén lép hatályba, ismét felmondaná az Atomsorompó-szerződés kiegészítő jegyzőkönyvét (azaz a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség ellenőrei ismét csak a korábbi, szűkebb keretek között ellenőrizhetnék az iráni nukleáris tevékenységet). Emellett Irán bővítené a működő uráncentrifugák számát, egy újabb típust helyeznének üzembe, és 20 százalékra növelnék a dúsítás mértékét is. Irán most is jelezte, hogy minden lépés visszafordítható, ha és amennyiben az Egyesült Államok is visszatér a megállapodásban vállalt kötelezettségeinek teljesítéséhez.²³

A nukleáris megállapodás jövője azonban számos kül- és belpolitikai tényezőtől is függ. Amerikai oldalon az egyik legfontosabb, hogy sem a Közel-Kelet, sem Irán nem az egyetlen és legfontosabb feladata a Biden-kormányzatnak, bár tagadhatatlan, hogy a kérdés összetettségéhez képest ez a legsürgetőbb a fenti határidő miatt. Ráadásul szorosan összefügg olyan más, térségbeli kérdésekkel, mint az Egyesült Államok közel-keleti szövetségeseivel való viszonya, az orosz és a kínai jelenlét a térségben, az olaj biztonságos szállítási útvonalai, illetve maga az olajár, nem is beszélve a fegyverzet-ellenőrzés tágabb, multilaterális kontextusáról. Változatlan kihívást jelent Irán közel-keleti tevékenysége és rakétaprogramja. A jó hír azonban az, hogy Biden-kormányzat legfontosabb kül- és biztonságpolitikai hivatalnokai mindegyikének komoly tapasztalata és ismerete (beleértve a személyes kapcsolatokat) van a közel-keleti kérdésekben, többeknek az iráni nukleáris tárgyalásokban is. (William Burns, a CIA igazgatója volt az Egyesült Államok első diplomatája, aki bekapcsolódott az iráni tárgyalásokba. Wendy Sherman, külügyminiszter-helyettes vezette az amerikai delegációt a nukleáris megállapodás tárgyalásain. Robert Malley, aki korábban szintén részt vett a tárgyalásokban, a Biden-kormányzatban Irán-főmegbízott lett.)

Iráni oldalon talán nem túlzás azt állítani, hogy a nukleáris megállapodásról szóló tárgyalások megkezdése, ha magára a megállapodásra egyelőre nem is kerül sor, Irán következő éveit határozhatja meg. A várakozások szerint, ha megjelenik a fény az alagút végén, még mindig van esély arra, hogy a konzervatív parlament és igazgatszolgáltatás mellett Iránnak „mérsékelt” elnöke legyen. (Továbbá tekintettel Khamenei ajatollah idős korára, egyre valószínűbb, hogy ez a kérdés akár a következő Legfőbb Vezető személyét is befolyásolhatja, vagy akár el is döntheti.) Már most is vannak olyan feltételezések, hogy maga Khamenei ajatollah is azt szeretné, ha a nukleáris megállapodás még a Rouháni-kormányhoz kötődne, és nem egy új kormányra maradna. Részben, mert Rouháninak és külügyminiszterének, Zarífnak, valamint külpolitikai stábjuknak óriási tapasztalatai vannak az Egyesült Államokkal (és a világ többi

²³ MASTERSON, Julia – DAVENPORT, Kelsey: Iran Passes Nuclear Law. *Arms Control Association*, 2020.12.10., <https://www.armscontrol.org/blog/2020-12/p4-1-iran-nuclear-deal-alert> (letöltve: 2021.03.31.).

nagyhatalmával) való tárgyalásokban. Részben, mert az immár 85 milliós iráni lakosság több mint kétharmada 40 év alatti, azaz semmilyen közvetlen élménye nincs sem a sah időszakáról, sem a forradalomról, vagy az azt követő nyolcéves iraki háborúról. Így a jelenlegi vezetés generációs problémákkal (is) küzd, ami a legitimitásukra is hatással lehet.

Mindenesetre, az iráni nukleáris program és megállapodás, illetve az amerikai szerepvállalás a közvetlen térség és a tágabb szomszédság egyik meghatározó kérdése marad.

POGÁTSA Zoltán*

A nemnövekedés szükségessége és a nemzetközi egyenlőtlenségek

Hosszú időn keresztül tartotta magát a nézet, hogy a szegénység felszámolásának kulcsa a növekedés. Ideológiai hozzáállástól függetlenül gyakorlatilag az összes közgazdasági iskola a gazdasági növekedést tartotta a gazdaságpolitika alapcéljának. A politikai szinten szintén konszenzus volt: a hagyományosan tőkebarát jobboldal mellett a szociáldemokraták is elfogadták a növekedési konszenzust, hisz ez változatlan bérarány (bér/GDP) mellett az alsó osztály életszínvonalának javulását jelentette. De még a szovjet típusú államkapitalista¹ rezsimek is a gazdaság, ezen belül pedig az ipari bázis bővítését tekintették elsődleges céljuknak.

Mindez az unalomig ismételt módon nagyon problémás² GDP-mutató kiemelt szerepéhez vezetett. A neoliberalizmus³ évtizedei (kb. 1973–2008) után azonban világossá vált, hogy a növekedés már az életszínvonal szempontjából sem jelent megfelelő megoldást. Sem a nemzetállamon belül, sem pedig a különböző nemzetállamok között. Az elosztási kérdések – a bérarány csökkentése a profit előnyére, a tőkét és a magas jövedelműeket érintő adók drasztikus csökkentése, a jóléti alrendszerek költségvetésének visszaszorítása, torzulása – miatt a növekedés nem hozta meg a várt eredményt: a dagály nem minden csónakot emelt fel, csak a jachtokat.⁴ Ismert módon a neoliberalizmus évtizedei alatt a nyugati középosztály helyzete stagnált, a szegényeké romlott, miközben a felső 1% „szupergazdaggá” vált.⁵ A középosztály és a szegények életszínvonalának alakulása levált a GDP növekedéséről.

* POGÁTSA Zoltán intézetvezető, Soproni Egyetem Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar Közgazdaságtani Intézet.

¹ A közkeletűen államszocialistának nevezett rezsimek valójában inkább államkapitalisták voltak. Lásd CLIFF, Tony: *State Capitalism in Russia*. London, 1974. Témánk szempontjából mindez mellékes.

² MAZZUCATO, Mariana: *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*. London, 2018.

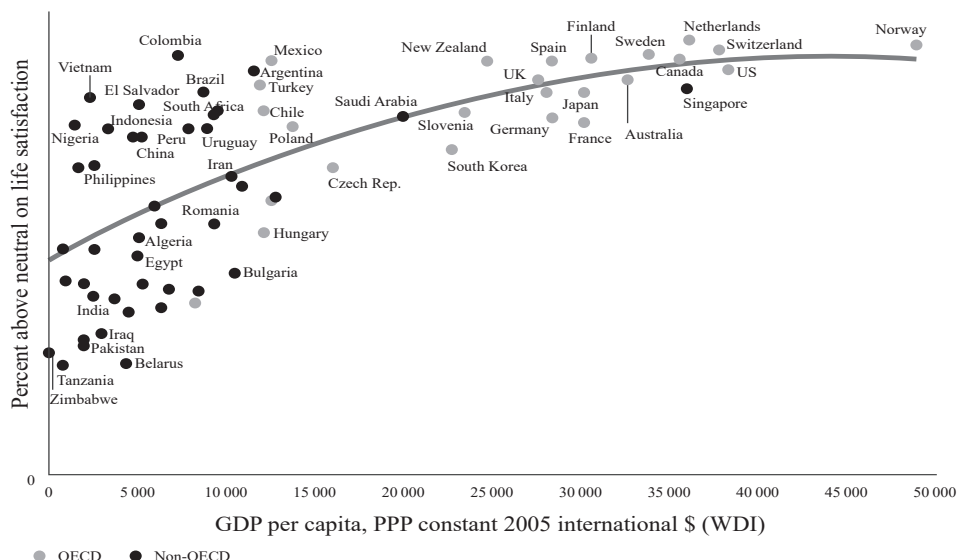
³ DUMÉNIL, Gérard – LÉVY, Dominique: *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution*. Cambridge, 2004.; DUMÉNIL, Gérard – LÉVY, Dominique: *The Crisis of Neoliberalism*. Cambridge, MA, 2011.; MIROWSKI, Philip: *Never Let a Serious Crisis Go To Waste: How Neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. London – New York, 2014.; MIROWSKI, Philip – PLEHWE, Dieter: *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, MA, 2009.; SLOBODIAN, Quinn: *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, 2018.

⁴ SAEZ, Emmanuel – ZUCMAN, Gabriel: *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. New York, 2019.

⁵ PIKETTY, Thomas: *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge, MA – London, 2014.; PIKETTY, Thomas: *Capital and Ideology*. Cambridge, MA – London, 2020.

A GDP-cél tekintetében érdemes figyelembe venni Wilkinson és Pickett híres könyvét,⁶ amely azt mutatja be, hogy az emberi fejlettségi mutatók egy bizonyos egy főre jutó szint felett már nem a gazdasági növekedéstől függnek, hanem az egyenlőség fokától. A GDP növekedése csupán a szegényebb országok esetében hozza el az étellel való elégedettség növekedését, ott viszont nagyon meredeken. A görbe magasabb egy főre jutó GDP-szint mellett kilapul.

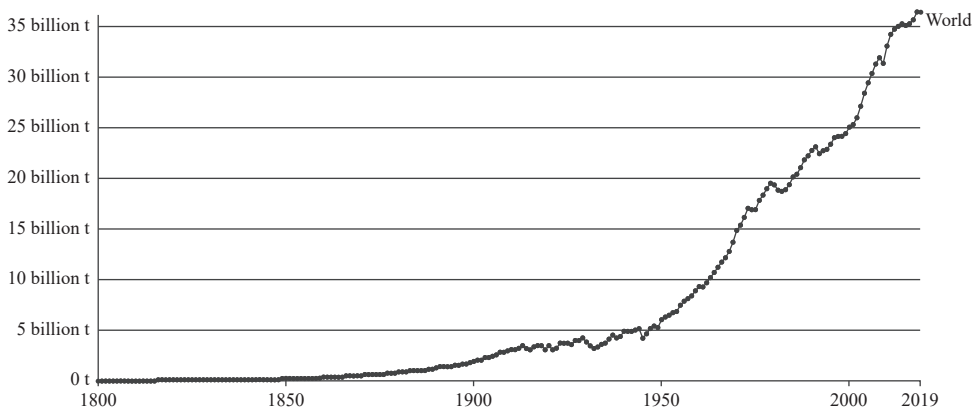
Happiness and income per capita



1. ábra. Az étellel az átlagosnál elégedettebbek aránya és az egy főre jutó GDP (1998–2008)
Forrás: Graham, Carol: *The Pursuit of Happiness: An Economy of Well-Being*. Washington DC, 2012. 17. o.

Mindeközben világossá váltak a növekedés ökológiai korlátai is. A gazdasági növekedés egyértelműen károsanyag-kibocsátással járt együtt. Ha csak a legfontosabbat, a CO₂-t vizsgáljuk, azt látjuk, hogy annak kibocsátása együtt mozgott a gazdasági növekedéssel.

⁶ WILKINSON, Richard G. – PICKETT, Kate: *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London, 2009.



Source: Global Carbon Project; Carbon Dioxide Information Analysis Centre (CDIAC)]

Note: CO₂ emissions are measured on a production basis, meaning they do not correct for emissions embedded in traded goods. OurWorldInData.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions/ • CCBY

2. ábra. A világ teljes CO₂ kibocsátásának alakulása (millió metrikus tonna)

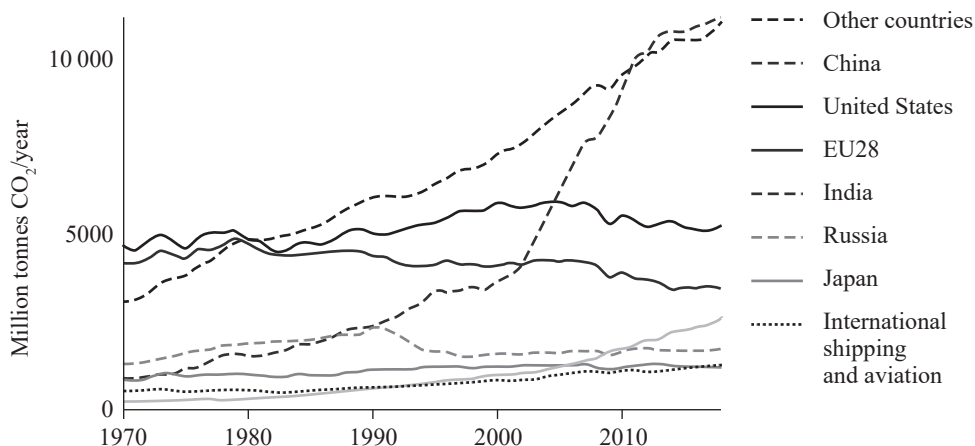
Márpedig a globális CO₂ kibocsátás további növelésére nincs lehetőségünk, sőt, a Párizsi Egyezmény klímacéljai értelmében ma már annak jelentős *csökkentésére* van szükség.⁷ Ráadásul a CO₂ a gazdasági tevékenységnek csupán egyetlen káros következménye. A valódi lista igen hosszú, magában foglalja a metánkibocsátást, a tengereket elárasztó műanyagokat, a termőföldek minőségének állagromlását, az esőerdők kiirtását, a túlhalásztást, a biodiverzitás nagyrészt visszafordíthatatlan csökkenését stb.

Ezen megfontolások alapján világos, hogy a gazdasági növekedésnek le kell állnia. Egész egyszerűen nem folytatható az a gazdasági rendszer, amely a GDP növekedését helyezi a központba.

Ellenérvként gyakran megfogalmazódnak techno-optimista scenáriók, mely szerint megfelelő technológiai váltással a CO₂ kibocsátás nem fog tovább együtt nőni a gazdaság növekedésével. Az európai uniós CO₂ kibocsátás például az elmúlt időszakban levált a gazdasági növekedésről. (Az Egyesült Államoké nem.) Mindez azonban csak azért volt lehetséges, mert a fizikai termelés nagy része kihelyeződött a globális délre, mindenekelőtt Kínába és Indiába, ahol a CO₂ kibocsátás drámaian nőtt. Ezen felül a nemzetközi szállítmányozáshoz kötődő kibocsátás is értelemszerűen nőtt. Ami tehát a kibocsátás leválásaként (*decoupling*) jelenik meg a globális északon, az valójában nem más, mint globális újrendeződés. A teljes globális kibocsátás nem csökken, és nem is tud csökkeni nemnövekedés nélkül. A techno-optimista scenáriók hamisak.⁸

⁷ IPCC: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Special report, 2011.

⁸ KALLIS, Giorgos – HICKEL, Jason: Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 25. (2020) 4., 469–486. o.



3. ábra. CO₂ kibocsátás a világ egyes nagyrégióiban

Forrás: CRIPPA, M. – OREGGIONI, G. – GUZZARDI, D. – MUNTEAN, M. et al.: *Fossil CO₂ and GHG emissions of all world countries – 2019 Report*. EUR 29849 EN. Luxembourg, 2019.

Érdemes pár szót szólni az alternatív scenárióról is, a jelenlegi gazdasági folyamatok folytatódásáról. Ezt ugyanis gyakran úgy állítják szembe a nemnövekedés gondolatával, mintha ez a scenárió a folytatólagos növekedést jelentené. Ez azonban nem így van. A globális klímaháztartás felborulása, a szélsőséges környezeti jelenségek megszorodása, a nagyobb volatilitás miatti környezeti károk, a szárazságok, aszály, illetve máshol az áradások, az emiatt meginduló népvándorlás és háborús konfliktusok ebben az alternatív scenárióban is egyre erősödő gazdasági csökkenést jósolnak. Az Egyesült Államok Negyedik Nemzeti Klímaváltozási Jelentése⁹ például 10 százalékos GDP-csökkenéssel számol ebben a scenárióban. A híres Stern-jelentés¹⁰ pedig évről évre a GDP 5 százaléka elvesztésével számol hosszabb távon, távlatosan.

I. A nemnövekedés mint globális elosztási kérdés

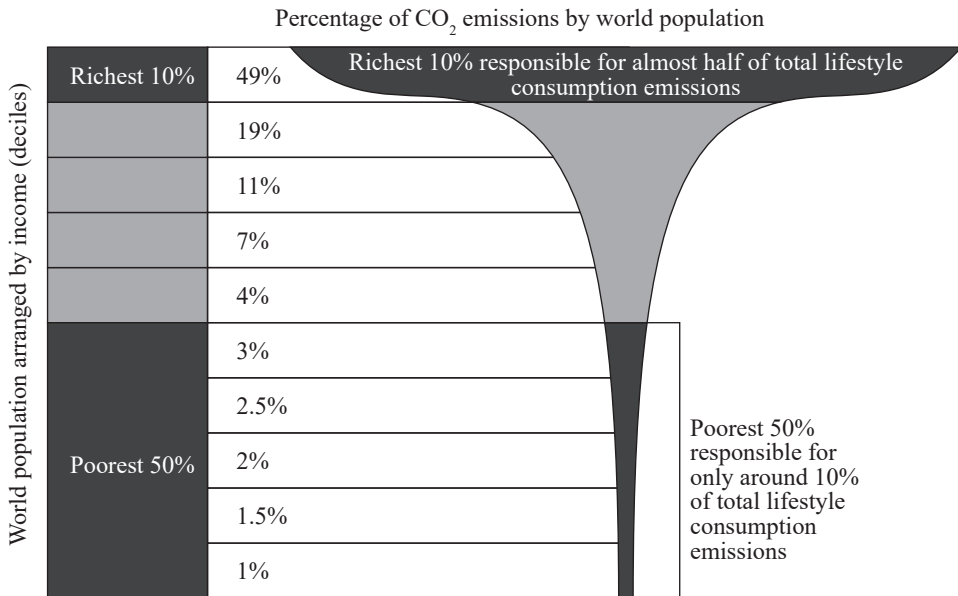
Amennyiben elfogadjuk, hogy a globális gazdaság nem növekedhet már tovább, azonnal kemény elosztási kérdésekkel szembesülünk mind nemzeti, mind globális szinten. Az ugyanis nem kérdés, hogy a világ népességének jelentős része még mindig nagyon alacsony szinten él. Ezek azok az emberek, akik a fenti elégedettség/GDP összehasonlításban (1. ábra) a görbe függőleges részén helyezkednek el. Az ő

⁹ USGCRP: *Impacts, Risks, and Adaptation in the United States: Fourth National Climate Assessment*. Volume II. Washington, 2018.

¹⁰ STERN, Nicholas: *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge,

életszínvonaluk növeléséhez bizony a fogyasztásuk növelésére lesz szükség, anélkül tehát, hogy ez a globális összkibocsátást növelné. Könnyű belátni, hogy ez másképp nem valósulhat meg, mint masszív újraelosztással a világ kisszámú, nagyon gazdag lakosától a nagyszámú szegény felé.

Hogy milyen mértékű újraelosztásra van szükség, azt jól illusztrálja az *Oxfam* híres pezsgőspohár ábrája, amely azt mutatja be, hogy a világ különböző életszínvonalú polgárai milyen arányban felelősek a CO₂ kibocsátásért:



4. ábra. Globális jövedelmi tizedek CO₂ kibocsátásai¹¹

Forrás: Oxfam: *Confronting Climate Inequality*. Oxfam briefing report. Oxfam, 2020.

Az ábrából világosan látszik, hogy a globális legfelső 10% felelős a CO₂ kibocsátások majd feléért, a legfelső 20% majdnem a kétharmadáért. Ehhez képest a legalsó 50% éltvitel mindösszesen a globális CO₂ kibocsátás tizedéért felelős. Teljesen világos, hogy a koncentráltan magas fogyasztás párosul itt koncentráltan magas kibocsátással. Ez teljesen egybevág a globális egyenlőtlenségekkel kapcsolatos ismereteinknek. Elhíresült módon 2017-ben az *Oxfam* már azt jelentette a Davosi Világgazdasági csúccsal egy időben, hogy a világ nyolc leggazdagabb személyének ugyanannyi vagyona van, mint a legszegényebb 3,6 milliárdnak!

Azaz az életvitelt alátámasztó erőforrások masszív újraelosztására van szükség, ha nemnövekedés mellett kívánjuk felszámolni a világ szegénység problémáját. Egyrészt ezt kívánják meg az ezzel foglalkozó tudósok szerint az igazságossági alapelvek.¹²

¹¹ Részletesebben: OXFAM: *Confronting Climate Inequality*.

¹² POGGE, Thomas (ed.): *Freedom from Poverty As a Human Right: Who Owes What to the Very Poor?* Oxford, 2007.

Főleg egy olyan világban, ahol a szegények szegénysége történelmi folyamat eredménye: először a direkt gyarmatosítás, annak felszámolása után pedig – ahogy ezt a világrendszer- és függőségi elméletek bemutatják – a kevésbé nyilvánvaló, ám annál erősebb gazdasági függőségek meghatározottságáé.¹³ Egyszerűbben fogalmazva: a globális észak transznacionális vállalatai és kereskedelempolitikája továbbra is kiszákmányolja a fejletlenebbeket. A rostow-i fejlődési modellel szemben,¹⁴ amely úgy képzei el az országokat, mint egymástól független futókat párhuzamos sávokban, a valóságban az országok között továbbra is meghatározó függőségi viszonyok vannak. Amikor a gyarmatosítás véget ért, úgy 1960 környékén, a világ leggazdagabb országában 32-szer volt magasabb az egy főre jutó jövedelem, mint a legszegényebben. 2000-re ez a szorzó 134-szeresre emelkedett.¹⁵

Másrészt pedig amennyiben a globális újraelosztás nem valósul meg, akkor páratlan mértékű erőszakos konfliktus (háborúk, migráció, menekültválságok stb.) jelezhető előre.

II. A globális szegénység felszámolásának tapasztalatai

Az utóbbi években létrejött egy olyan irodalom, amely egyfajta optimizmust képvisel a szegénység felszámolásával kapcsolatosan.¹⁶ Bill Gates hírhedt módon kitweetelte a részben saját maga által finanszírozott *Our World in Data* kapitál-optimista szervezet ábráját, mely szerint a világ szegényeinek száma rohamosan csökkent az elmúlt évtizedekben, és már csak 10% körül van. Az ábra így rendkívül ismertté vált, sokak lelkiismeretét nyugtatva.

Az első probléma ezzel az optimizmussal kapcsolatosan, hogy az az ENSZ fejlesztési céljaira épül, amely az extrém szegénységi küszöbként az \$1,90-et nevezi meg. Ez a limit azonban nem állja ki az empiria tesztjét. Ahogy Hickel¹⁷ felhívja rá a figyelmet, az ENSZ saját élelmzésügyi szervezete, a FAO szerint 1,5 milliárd ember képtelen a minimális emberi tevékenységhez szükséges élelmiszerbevitelre, 2,1 milliárd pedig éheznek. Ráadásul a FAO szerint a számuk nő. Képtelenség tehát, hogy a szegények száma valóban jóval kevesebb legyen, mint a világ éhezőinek száma. Maga a Világbank is többször hangsúlyozta, hogy ez a limit maximum csak a legszegényebb országokban jelenthet bármit is, és nem szabadna *policy benchmark*ként használni.

¹³ HICKEL, Jason: *Less is More: How Degrowth will Save the World*. London, 2020.

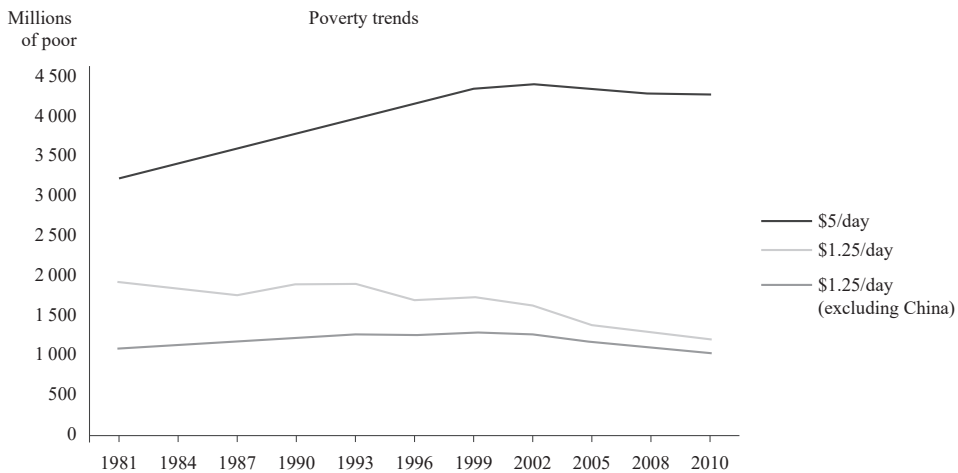
¹⁴ ROSTOW, Walt Whitman: *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge, 1960.

¹⁵ HICKEL, Jason: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions*. London, 2018.

¹⁶ PINKER, Steven: *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*. London, 2019. Pinker könyvét Bill Gates minden idők legkedvencebb könyvének mondta. ROSLING, Hans – ROSLING RÖNNLUND, Anna – ROSLING, Ola: *Factfulness: Ten Reasons We're Wrong About the World – And Why Things are Better*. New York, 2018.

¹⁷ HICKEL: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions*.

A 2016-os Atkinson jelentés a világszegénységről¹⁸ a fejlettebb országok esetében a \$3,20 mutatót ajánlja, a fejlettebbeknél az \$5,50-at. Ezen limitek alapján vagy 2,4 milliárd szegény lakja ma a Földet. Az USA Mezőgazdasági Minisztériuma szerint \$6,70-re van szükség ahhoz, hogy az étkezés, az öltözködés, a lakhatás és a közlekedés összes igényét kielégíthessük. A brit közgazdász Peter Edward szerint¹⁹ ez a limit \$7,40, a *New Economics Foundation* szerint²⁰ \$8, ennyiből lehetne a gyermekhalandóságot a globális átlagra szorítani. Megdöbbentő módon a fejlődő országok nemzeti szegénységi küszöbeinek átlaga is \$5 volt 2014-ben, azóta magasabb. A harvardi közgazdász Lant Prichett szerint²¹ nincs oka annak, hogy ne az USA hivatalos szegénységi küszöbét, a \$15-t használjuk.



5. ábra. Éhezők száma globálisan, különböző szegénységi küszöbökkel számolva, Kínával és Kína nélkül

Forrás: Hickel: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions*. 104. o.

Hickel szerint például, ha a \$7,40-es küszöböt használnánk, akkor a világ szegénysége egyáltalán nem csökkent volna a nyolcvanas évek óta, hanem nőtt volna 3,2 milliárdról 4,2 milliárdra.

A sokat idézett optimista grafikonnal ezen felül az is probléma, hogy amint a globális egyenlőtlenségek kutatói jól tudják, 1981 előtről nincsenek megbízható szegénységi adataink. Az ezt megelőző korszakok folyamatai tehát tudományos igényességgel nem szerepelhetnének az ábrán.

¹⁸ WORLD BANK: *Monitoring Global Poverty Report of the Commission on Global Poverty*. Washington, 2017.

¹⁹ EDWARD, Peter: *The Ethical Poverty Line: A Moral Quantification of Absolute Poverty*. *Third World Quarterly*, 27. (2006) 1., 377–393. o.

²⁰ NEW ECONOMICS FOUNDATION: *How poor is 'poor'? Towards a rights-based poverty line*. London, 2010.

²¹ PRITCHETT, Lant: *Who is Not Poor? Dreaming of a World Truly Free of Poverty*. *World Bank Research Observer*, 21. (2006) 1., 1–24. o.

Ráadásul az sem mindegy, hogy hol és milyen módszerekkel csökkentették a szegénységet. Annak messze legnagyobb része a fejlesztő államkapitalizmust működtető Kínában történt. Abban az országban, amelyik a leginkább szembement a Washingtoni Konszenzus előírásaival: állami bankrendszert működtet, tőkekontroll van, egy-pártrendszer, masszív állami protekciónizmus, állami tulajdonú nagyvállalatok stb. A kínai adat nélkül a világ népességének 60–70 százaléka folyamatosan szegénységben élt és él. A második legsikeresebb térség a szegénység megszüntetése tekintetében a latin-amerikai volt az úgynevezett Rózsaszín Hullám (*Pink Tide*) alatt, ismét csak a nagy nemzetközi pénzügyi intézmények neoliberais javaslatával ellentétes gazdaság- és társadalomfilozófiára alapozva. Kínát és a latin-amerikai térséget leszámítva a legszegényebbek jövedelme nem nőtt többet évente 1981 óta, mint két centet!

A neoliberais kapitalizmus apológiái ezt az irdatlanul lassú ütemet úgy igyekeznek bemutatni, mint valami fényes sikert. Maga az a tény, hogy a helyzet szerintük nem romlik, ünneplésre ad okot. A *Yale* filozófusa, Thomas Pogge azonban amellett érvel,²² hogy a globális egyenlőtlenségek esetében a morális mérce nem a múltbéli helyzet kell, hogy legyen, hanem az, hogy a jelenlegi lehetőségeink alapján milyen javulásra lenne lehetőségünk. Márpedig Hickel szerint ebből a szempontból még sosem voltunk ennyire kedvező helyzetben a történelem során. Az emberiségnek minden eszköze meglenne a helyzet azonnali megoldására. Ahhoz, hogy a bolygó minden egyes lakosát a 7,40 dolláros szint felé emeljünk, nem lenne többre szükségünk, mint hogy az ezen szint alatt élőknek engedjük át a világ legmagasabb jövedelmű tizede jövedelmének mindösszesen 7 százalékát!

III. Az ENSZ kiszélesíti a kapufákat

Hickel²³ nyomon követte, hogy a Milleniumi fejlesztési célokat milyen adatmanipulációkkal tudta elértnék nyilvánítani az ENSZ. 1996-ban, a kezdetekkor a szegények *abszolút számának* megfizetését tűzték ki célul. 2000-ben különösebb tájékoztatás nélkül ezt az *arányuk* megfizetésére cserélték le. Mivel időközben a világ népessége rohamosan nőtt, ezen újabb cél elérése jóval könnyebb volt. Aztán már csak a *fejlődő államokban élő* szegények arányának megfizetéséről beszéltek. Mivel ezekben az országokban még gyorsabban nő a népesség, a cél elérése így még könnyebb lett. Majd az elemzés *bázisidőpontját* tolták vissza 2000-ről 1990-be. Ez egyrészt ismét könnyebbé tette a célok elérését, valamint nagyobb arányban tudta Kína eredményeit magába foglalni.

Hasonlóan jártak el a szegénységi küszöb esetén is. Az első, egy dolláros küszöböt a legszegényebb országokban tapasztalható szegénységi vonal alapján állapították meg.

²² POGGE: *Freedom from Poverty As a Human Right...*

²³ HICKEL: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions.*

Ahogy azt már láttuk, ez a vonal nem felel meg a valódi globális szegénységi küszöbnek. Viszont ezen adatok alapján kürtölhette világgá – valószínűleg teljesen őszinte hittel – az energikus Rosling professzor a jó hírt, hogy a világ szegénysége csökken. Ez pedig igencsak kapóra jött azoknak, akik a „szegényekért tegyünk, ne a gazdagok ellen” típusú neoliberális, újraelosztás-ellenes demagógiát terjesztik. Ha csökken a világ szegénysége – ami persze nem volt igaz – akkor a társadalmi egyenlőtlenségek okait sem kell firtatni!

IV. Kína

Branko Milanovic, akkor a Világbank vezető egyenlőtlenségi szakértője, 2016-ban közzétette,²⁴ hogy 1960 és 2013 között a világ Gini-indexe 63-ról 47-re csökkent. A hírt különböző neoliberális *think tankek*, véleményvezérek és sajtóorgánumok annak bizonyítékaként látták, hogy a neoliberális globalizáció működik. Sudhir²⁵ azonban egy egyszerű művelettel kivette Kínát a képből, és máris az előbbi pozitív kép ellentéte jött ki: 1988 és 2005 között a világ Gini-je 50-ről 58-ra emelkedett. Az eredmény jelentősége az, hogy Kína az a gazdaság, amelyre az IMF és a Világbank „strukturális kiigazítási” kényszere egyáltalán nem hatott. Az ország továbbra is fejlesztő államkapitalista modellt működtet. A globális helyzet javulásáért tehát szinte egyedülként Kína felel, az az ország, amelyik szembe mert és tudott menni a neoliberális dogmákkal.

V. Globális egyenlőtlenségek és a klímaválság

Branko Milanović, a világ vezető globális egyenlőtlenségi szakértője kiszámolta,²⁶ hogy ha mindenki a globális átlagon élne, akkor az ma fejenként \$5500 körül lenne. Érdemes megjegyezni, hogy a globális egyenlőtlenségek olyan mértékűek, hogy ez a Föld teljes lakosságához mérten alulról a 73-ik százalékhoz esik. Azaz, ha mindenki a jelenlegi világátlagon élne, akkor ez a (Föld országaihoz képest rendkívül magas, az ismert módon rendkívül egyenlőtlen Dél-Afrikánál magasabb) 0,65-ös jövedelmi Gini leszorítása lenne nullára. Az életszínvonal-hatás a fejletlen világban nyilvánvalóan jelentős emelkedés lenne, ám a fejlettebb világban igen komoly visszaesés következne be az egy főre jutó jövedelemben. Milanović szerint egy ekkora „visszafordulás” politikailag kivitelezhetetlen a nyugati világban.

²⁴ MILANOVIC, Branko: *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, MA, 2016.

²⁵ ANAND, Sudhir – SEGAL, Paul: The Global Distribution of Income. In ATKINSON, Anthony – BOURGUIGNON, Francois: *Handbook of Income Distribution*. Vol. 2. Amsterdam, 2015. 937–979. o.

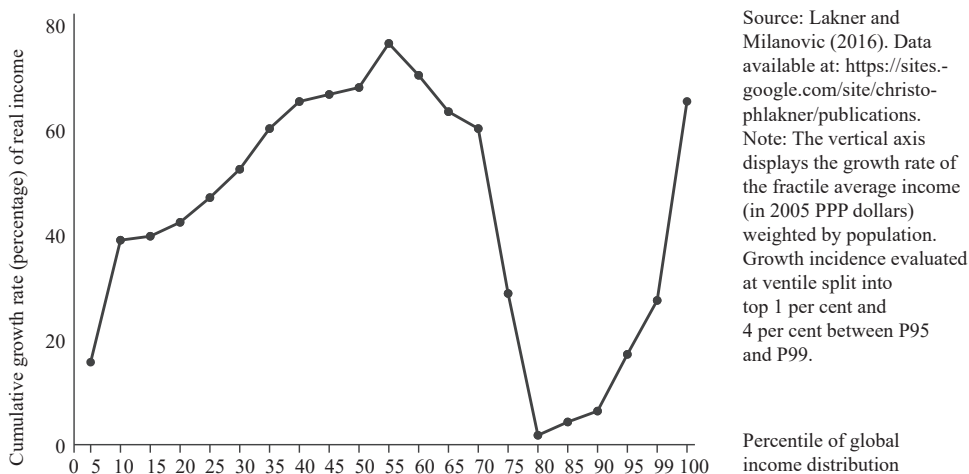
²⁶ <http://glineq.blogspot.com/2017/11/the-illusion-of-degrowth-in-poor-and.html> (letöltve: 2021.03.31.).

Vitapartnerei azonban emlékeztetnek,²⁷ hogy ezen az életszínvonalon az USA a hetvenes évek közepén élt. Egyáltalán nem vállalhatatlan szint, a boldogság-indexek még magasabbak is voltak. Az Európai Unió átlaga például 40 százalékkal alacsonyabb, és egyáltalán nem élhetetlen hely. Az egyik fontos változás, hogy magánfogyasztás helyett sokkal több közösségi fogyasztásra van szükség (oktatás, egészségügy, közlekedés stb.). Ez jelentősen hatékonyabb is, és csökkenti is az egyes személyek által a kiadásaikhoz szükségesen megtermelt jövedelmet.

Másrészt a költségek csökkentése szintén csökkenti az azok megszerzéséhez szükséges termelés mennyiségét. Példa erre az orbitális lakásárak problémája, melyeknek korlátozása után jóval kisebb jövedelemből is meg tudunk élni.

Lakner és Milanović²⁸ számításai nyomán ismertté vált a híres elefánt-ábra. Ez azt mutatja be, hogy kik voltak a gazdasági globalizáció nyertesei és vesztesei. A nyertesek elsősorban a „feltörekvő gazdaságokban” találhatók, mindenekelőtt Kínában. Itt egy félkapitalista rendszer társul egy autoriter társadalmi berendezkedéssel. A BRIC-országok az ábra megjelenése óta azonban sok tekintetben regresszáltak. A diverzifikálatlanul fosszilis export függő autoriter nagyhatalom Oroszország sorsa erősen az olajárhoz van kötve. Amikor az magas, Oroszország középosztályosodik, mikor viszont alacsony, a folyamat visszafordul. Hasonló a helyzet a szintén olajtól függő Brazíliában, ahol időközben gazdasági összeomlás és jobboldali autoriter fordulat következett be. Dél-Afrikában szintén politikai és társadalmi összeomlás figyelhető meg.

Global growth incidence curve, 1988 to 2008



6. ábra. Lakner és Milanović híres elefánt-ábrája

Forrás: Lakner–Milanovic: Global Income Distribution.

²⁷ <https://www.jasonhickel.org/blog/2017/11/19/why-branko-milanovic-is-wrong-about-de-growth> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁸ LAKNER, Christoph – MILANOVIC, Branko: Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *The World Bank Economic Review*, 30. (2016) 2., 203–232. o.

Az elefánt ormányának csúcsán a már említett szupergazdagok csoportja található. Az ormány alsó részét viszont a fejlett világ középosztálya alkotja, akik viszont inkább vesztesei a globalizációnak. Az elefánt farka a legszerencsétlenebb sorsú – elsősorban afrikai és közel-keleti – országok hosszú sora, ahol az éhínség, a társadalmi összeomlás és a háború miatt semmilyen formában nem voltak képesek profitálni a globalizációból. Ide tartoznak az olyan drámai helyzetben lévő országok, mint Szíria vagy Jemen.

Az ENSZ 2015 utáni Fejlesztési Célkitűzése az, hogy 2030-ra megszüntesse az extrém szegénységet, melyet \$1.25-ben definiál (2005PPP). Szakértők szerint azonban az \$5-os célkitűzés lenne a realisabb, ez ugyanis jobban fedí az ember alapvető szükségleteinek teljesülését.

Woodward²⁹ rámutat arra, hogy jelenlegi gazdasági rendszerünkben a globális szegénység felszámolása nem csak hogy nem fog megtörténni, de nem is történhet meg. Szerinte, ha az elmúlt évtizedek trendjeiből indulunk ki, akkor azt kell látnunk, hogy a növekedésnek mindösszesen 5 százaléka ment a legalsó 60 százalékhoz. Ha ez a trend folytatódik, akkor még több mint száz évre lenne szükségünk ahhoz, hogy mindenki \$1,25 fölé kerüljön, és 207 évre ahhoz, hogy a sokkal realisabb szegénységi plafont jelentő \$5 fölé. És mindehhez olyan mértékű globális gazdasági növekedésre lenne szükség, ami a máris tarthatatlanul nagy globális gazdaságot 175-szörösen megnöveksztetné. Ez 175-ször annyi bányászat, gyártás és fogyasztás. Arról pedig szót sem érdemes ejteni, ha Milanović \$5500-os jelenlegi világlátlagát szeretnénk elérni.

Egyértelmű tehát, hogy nemnövekedés, sőt, a fejlett világ kibocsátásának csökkentése nélkül nincs megoldás a globális klímaválságra. És egyértelmű az is, hogy egyáltalán nem lehetünk elégedettek a globális egyenlőtlenségi folyamatokkal.

VI. Mitől vannak a globális egyenlőtlenségek?

1503 és 1660 között 16 millió kilogramm ezüstöt szállítottak Európába, ami az azt megelőző európai össztartalék háromszorosa volt, valamint 185 000 kilogramm aranyat. Az 1800-s évek elejére 100 millió kilogramm ezüstöt pumpáltak bele az európai gazdaságba.³⁰ Hickel itt a következő gondolat kísérletet ajánlja: ha 1800-ban ezt a 100 millió kilogramm ezüstöt mondjuk 5 százalékos kamattal (ez a történelmi átlag) fialtattuk volna, az ma annyit érne, mint a teljes világ GDP-je több mint kétszer. A beáramló ingyenes források tehát gigantikus erőforrás-infúziót jelentettek az európai gazdaságnak!

Mindeközben az amerikai kontinens őslakosságának 95 százalékát kiirtották az európaiak. A rabszolgatartás 1853-as betiltásáig 12-15 millió afrikait szállítottak át az

²⁹ WOODWARD, David: Incrementum ad Absurdum: Global Growth, Inequality and Poverty Eradication in a Carbon-Constrained World. *World Social and Economic Review*, (2015) 4., 43–62. o.

³⁰ POMERANZ, Kenneth: *The Great Divergence: Europe, China and the Making of the Modern World Economy*. Princeton, 2000.

óceánon rabszolgaként. 1,2–2,4 millió pedig meghalt az út során. Becslések szerint csak az Egyesült Államok egyedül 222 505 049 óranyi kényszermunkából gazdagodott 1619 és az 1853-as betiltás között. Ha csak az amerikai minimálbérrel számolunk, és egy alacsony kamattal, az akkor is \$97 billió mára! És ez csak az Egyesült Államok! Amikor a rabszolgaságot eltörölték, a brit rabszolgatartókat – igen, nem a rabszolgákat! – £20 millióval kompenzálták. Ez mára \$300 milliárdnak megfelelő összeg lenne.³¹

Indiával hasonló történt. A britek megérkezése előtt gazdasága a világgazdaság 27 százalékát tette ki. Amikorra elmentek, ez mindösszesen 3 százalékra csökkent.³² Kína hasonlóan: az ópiumháborúk előtti 37 százalékról mindösszesen 7 százalékra csökkent a világgazdasági aránya.³³ A gyarmatosítás kiterjedt aztán Afrikára is. A teljes kontinensen csupán Etiópia és Libéria maradt független. Ahogy a gyarmatosítók gazdagodtak, a globális dél feldolgozóipari aránya összeomlott: az 1750-es 77 százalékról az 1900-as 13 százalékra.³⁴

A gazdasági függés azonban a gyarmati rendszer vége után sem szűnt meg. Pár évtizedig a felszabadult országok developmentalista, exporthelyettesítő gazdaságpolitikát folytattak, sikerrel. Ezt azonban a nyugati hatalmak nem nézhették jó szemmel. Hosszú a sora azoknak az országoknak, ahol az Egyesült Államok beavatkozott rezsimváltási céllal: Irán, Guatemala, Brazília, Guyana, Kuba, Dominikai Köztársaság, El Salvador, Nikaragua, Bolívia, Ecuador, Haiti, Paraguay, Honduras, Venezuela, Chile, Indonézia, Ghána, Kongó és Panama. Ugyanezt tették a britek Ugandában, a portugálok Guinea-Bissauban és a Zöld-foki-szigeteken, valamint Angolában. És hát ott volt a dél-afrikai apartheid-rendszer, amelyet mind az USA, mind Nagy-Britannia támogatott, Nelson Mandelát a terroristák listáján tartva! Afrikában minden más egykori gyarmattartónál többször avatkoztak be hasonló módon a franciák, gyakorlatilag kontinens-szerte: Kamerunban, Gabonban, Elefántcsontparton, Nigériában, Guineában, Nigerben, Kongóban, a Közép-Afrikai Köztársaságban, Burkina Fasóban és Maliban.

A gazdasági függés fenntartásának másik eszköze az IMF és Világbank. Ezen szervezetekben 85 százalékos többség kell a javaslatok elfogadásához. Nem meglepő módon az Egyesült Államoknak 16 százalékos szavazati joga van, azaz effektív vétője. A közepesen fejlett és szegény országok, akik a világ népességének 85 százalékát teszik ki, mindösszesen a szavazatok 40 százalékával rendelkeznek. Megdöbbentő, de a Világbank elnöke mindig amerikai, az IMF elnöke mindig európai. A világ többi része intézményesen ki van zárva. Ráadásul Hickel³⁵ megnézte azt is, hogy kiket nevezett eddig az Egyesült Államok erre az általa monopolizált posztra: szinte kizárólag a nagy amerikai bankházak és a hadügyminisztérium (!) vezető tisztségviselőit.

³¹ HICKEL: *Less is More: How Degrowth will Save the World.*; HICKEL: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions.*

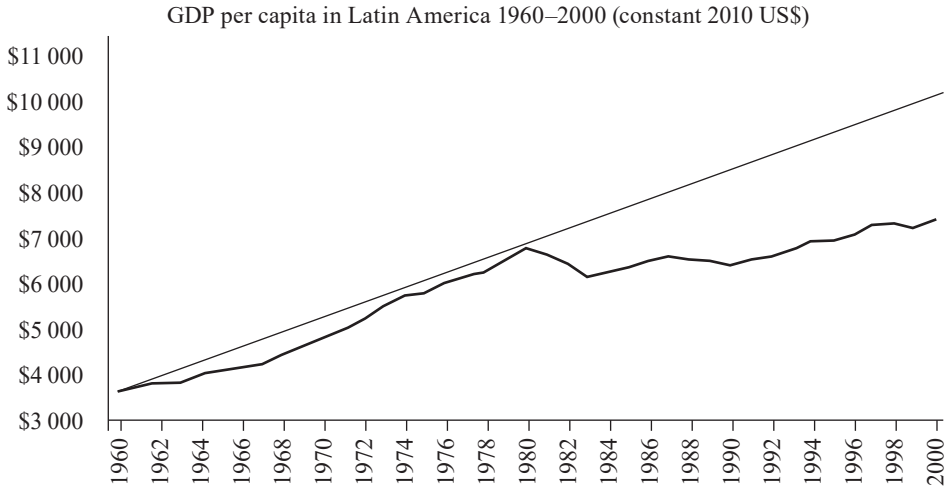
³² MADDISON, Angus: *The World Economy: A Millennial Perspective.* OECD, 2001.; THAROOR, Shashi: *Inglorious Empire: what the British did to India.* London, 2018.

³³ DAVIS, Mike: *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World.* Verso, 2017.

³⁴ TOMLINSON, B. R.: *Economics and Empire: The Periphery and the Imperial Economy.* In PORTER, Andrew (ed.): *The Oxford History of the British Empire.* Oxford, 2011.

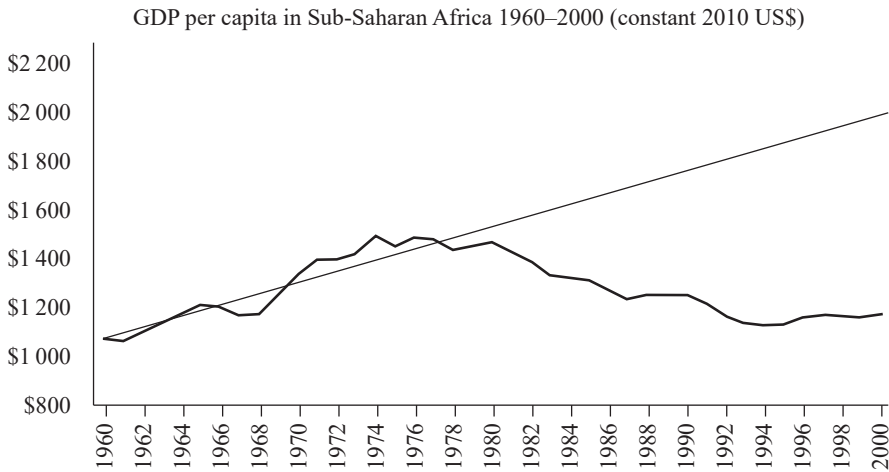
³⁵ HICKEL: *Less is More: How Degrowth will Save the World.*

Hogy milyen károsak voltak a két nemzetközi szervezet „támogatási programjai”, arról több kiugrott egykori tisztségviselő is tanúságot tett, például William Easterly,³⁶ Davidson Budhoo, illetve a Világbank egykori vezető közgazdásza, a Nobel-díjas Joseph Stiglitz.³⁷



The grey line in the graph indicates hypothetical income had the 1960–1980 trend continued.

Source: World Development Indicators



The grey line in the graph indicates hypothetical income had the 1960–1980 trend continued.

Source: World Development Indicators

7. ábra. A latin-amerikai és szubszaharai afrikai országok fejlődési pályái a developmentalizmus és a „strukturális reformok” korszakaiban

Forrás: HICKEL: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions*.

³⁶ EASTERLY, William: *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. London, 2007.; EASTERLY, William: *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. New York, 2015.

³⁷ STIGLITZ, Joseph: *Globalization and Its Discontents*. New York, 2002.

Az adósságspirálról sokat elmond, hogy míg a globális dél adóssága a GNI százalékában 25% volt 1980-ban, a „strukturális reformok” első évtizede után már 38%, a második évtizede után már 29%.³⁸ Az adósságcsapda ismert módon Paul Volcker jegybankelnökségének idején vált elviselhetetlenné, amikor az egekbe emelte a kamatlábat. Ennek következtében számos harmadik világbeli ország csődöt jelentett, többek között a szomszédos Mexikó is. Az IMF és a Világbank „kimentette” ezeket az országokat, ami a gyakorlatban az adósságcsapda mélyülését jelentette a Washingtoni Konszenzus kívánalmainak (liberalizáció, megszorítások) megfelelően.

A harmadik világbeli országok fejlődését visszavetik az egyenlőtlen kereskedelmi feltételek is, ahol ők a gyermekcipőben járó iparágak állami támogatása nélkül kénytelenek megnyitni a piacaikat a fejlett országok termékei előtt, azok viszont bőkezű támogatásokkal segíthetik saját cégeiket. Ennek leglátványosabb példája az USA és az EU mezőgazdasági politikája. Ezen felül a szegényebb országok a legnagyobb vesztesei az offshore világának is. A GFI szerint több pénz folyik ki illegálisan ezekből a gazdaságokból külföldi bankokba és adóparadicsomokba, mint a beérkező teljes külföldi tőke, és tizenegyszer annyi, mint az általuk kapott teljes nemzetközi segély.³⁹

VII. Következtetések: a globális klímaigazságtalanság

A klímaválság immáron nem a jövő, hanem a jelen. Az ENSZ legjobb szakértői szerint a globális CO₂ kibocsátás már nem hogy nem növelhető tovább, hanem egyenesen csökkenteni kell azt. Mind az elméleti megfontolások, mind a tapasztalatok szerint ez a globális GDP további növelése mellett nem lehetséges. A globális gazdasági kibocsátás csökkentésére van tehát szükség. A nemnövekedés elkerülhetetlen.

Ugyanakkor az is világos, hogy a globális kibocsátás rendkívül egyenlőtlenül oszlik el. A globális legfelsőbb ötöd részesedése exponenciálisan nagyobb, az alsó 50% részesedése alacsony. Mindezt a jelenlegi életszínvonalbeli drámai különbségek okozzák. Ezen különbségek csökkenése az elmúlt évtizedekben csigalassúságú volt, sőt, többfajta mérőszámmal mérve inkább távolodásról beszélhetünk.

Mivel ezen drámai különbségek csökkentését a növekedésre már nem alapozhatjuk, ezért annak a jelenlegi összkibocsátási szint korlátai közt kell lezajlania. Ez pedig radikális globális újraelosztást jelent. Nem véletlenül fogalmazódott meg a nemzetközi ökológiai mozgalmak jelmondata: a globális klímaigazságtalanság! Erre több etikai megfontolás alapján is eljuthatunk. Az egyik ilyen megfontolás, hogy ha a rendelkezésre álló erőforrásaira támaszkodva az emberiség azonnal felszámolhatja a globális

³⁸ HICKEL: *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and Its Solutions*.

³⁹ *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (Washington, DC: Global Financial Integrity, 2016).

szegénységet, akkor azt meg is kell tennie. A másik etikai megfontolás pedig a múltra alapozódik. A jelenlegi gazdag országok fejlettsége nagyrészt a szegényebb országok elnyomására épült. Kezdetben a gyarmatosításra, később pedig az azt követő függőségi viszonyokra. Mindezek alapján igazságos lenne egy radikális globális újraelosztás.

A jelenlegi nemzetközi intézményrendszer azonban erre az újraelosztásra nem alkalmas. A WTO, a Világbank, és az IMF döntési mechanizmusainak jelentős átalakítására lenne szükség ahhoz, hogy ez az újraelosztás megtörténhessen.

Az időnk elfogyott. A nemnövekedés alternatívája nem a növekedés folytatatlansága, hanem a klímakatasztrófa alapú politikai és gazdasági összeomlás.

ROMSICS Ignác^{*}

Trianon és a magyar politikai gondolkodás

Az I. világháborút lezáró trianoni békeszerződés aláírása óta több mint 100 esztendő telt el. Az elmúlt évszázad alatt Trianon folyamatosan jelen volt a magyar politikai gondolkodásban. A probléma megítélése ugyanakkor koronként változott. Írásunkban a 20. század három nagy időszakának, a Horthy-korszaknak, az 1945 és 1947 közötti koalíciós időszaknak és a Kádár-kornak a Trianon-felfogását vázoljuk fel, rövid kitekintéssel a rendszerváltás utáni évekre.

I. A Horthy-kor

A Horthy-kor vezető elitje történelmi véletlenként és totális igazságtalanságként fogta föl Trianont, s válasza rá a teljes elutasítás volt. Ez nemcsak az országzászló félárbocra eresztésében, az iskolai oktatás előtt és után deklamáltatott *Magyar Hiszekegy* mondanivalójában és a különböző irredenta jelszavak hangoztatásában fejeződött ki, hanem az irodalom, a művészetek (köztéri szobrászat!) és a társadalomtudományok reflexióiban is. A teljes elutasítás álláspontját és az integrális vagy optimális revízió ebből logikusan következő programját változatos érvrendszer támasztotta alá. A kor történészei kidolgozták például a magyarok Kárpát-medencei elsőbbségének a tézisé, amely szerint a honfoglalás pillanatában idegenek nem, illetve csak elhanyagolható számban éltek a magyar törzsek által birtokba vett területeken. A historizáló gondolkodás ebből azt a konklúziót vonta le, hogy a Kárpátok északi láncá és az Adria közötti területekre „történelmi joga” egyedül és kizárólag a magyar nemzetnek van.¹ A magyar békedelegáció vezetőjeként és az 1928-as *Igazságot Magyarországnak* című kötet nyitó tanulmányának szerzőjeként Apponyi Albert a magyarság kulturális fölényét és különleges politikai szervezőképességét hangsúlyozta, amely a térség minden más nációjától megkülönböztette, és egyedül őt tette alkalmassá a Nyugat védelmére, valamint a római és a brit világbirodalmakéhoz hasonló civilizatórikus misszió betöltésére a Duna-medencében.² A történelmi Magyarország

^{*} ROMSICS Ignác egyetemi tanár, Eszterházy Károly Egyetem.

¹ Lásd például KARÁCSONYI János: *Történelmi jogunk hazánk területi épségéhez*. Budapest, 1921. Vö. VARDY, Stephen Bela: Trianon in Interwar Hungarian Historiography. In KIRÁLY, Béla K. – PASTOR, Peter – SANDERS, Iban (eds): *Essays on World War I: Total War and Peacemaking. A Case Study on Trianon*. New York, 1982. 361–389. o.

² GRÓF APPONYI Albert: *Magyarországnak és rovására megnagyobbodott államoknak történelmi hivatása*. In. *Igazságot Magyarországnak. A trianoni békeszerződés következményeinek ismertetése és bírálata*. Budapest, 1928. 1–18. o.

visszaállítását alátámasztani hivatott érvek közé tartozott az ún. Szent-Istváni-i állameszme is. Eszerint a nemzetiségek magyarországi elnyomása minden valóságálapot nélkülöz; Szent István és utódainak az országa lényegénél, belső szelleménél fogva mindenkor a nemzetiségek barátja volt; ezt „szívük mélyén” az elszakadt nemzetiségek is tudják, és ezért a Szent István-i birodalom, azaz „Nagy-Hungária” összes népeinek újraegyesülése csupán idő kérdése. Ez olyan egymástól távol álló személyiségek Trianon-felfogását is jellemezte, mint amilyen például az 1930-as években már egyértelműen németellenes és a rendszer liberális ellenzéke felé közeledő Szekfű Gyula, illetve a fasiszta és 1944-ben a németek kezéből hatalomra kerülő Szálasi Ferenc volt.³ A Trianonnal szembeni 1920 és 1945 közötti revíziós propaganda negyedik tipikus argumentuma a Közép-Duna medence földrajzi és gazdasági egysége, illetve az itt élő népek gazdasági egymásrautaltsága volt. „A földrajzi szempont – hangoztatta például Teleki Pál is – a nemzetalkotó tényezők legfontosabbika”, és a békekonferencia nagyot hibázott, amikor döntéseit a nyelvi különbségekre alapozta.⁴ Bethlen István, aki a kor legmeghatározóbb politikusa volt, mindezeket sajátos stratégiai, illetve biztonsági szempontokkal egészítette ki. Úgy gondolta, hogy az Osztrák–Magyar Monarchiát felváltó fragmentált kisállami struktúra a térséget hagyományosan fenyegető orosz és német behatolás számára egyaránt kedvezőbb feltételeket teremtett. Ezt elkerülendő – hangoztatta – elengedhetetlen a térség államai közötti szoros együttműködés, amelynek viszont előfeltétele a magyar revízió.

A fenti érvek egyike sem volt teljesen légből kapott, az igazság néhány elemét mindegyik tartalmazta. Ezek az igazságelemek azonban olyan mértékben keveredtek „csúsztatásokkal”, fél igazságokkal, elhallgatásokkal és téveszmékkel, hogy végeredményben egyáltalán nem a magyar társadalom múlt- és önismeretét, valamint politikai tisztánlátását növelték, hanem éppen ellenkezőleg: illúziókat és megalapozatlan reményeket keltettek a lakosság széles köreibben.

A birodalmi gondolat természetesen nem kizárólagosan uralta a két világháború közötti magyar politikai gondolkodást. Az integrális vagy nagy-revízió eszméje mellett jelen volt az etnikai elvű revízió programja is. Az ellenzéki pozícióban levő különböző liberális és liberális demokrata csoportok lényegében ezt képviselték. „...nem törekszünk egyébre, mint az ország etnográfiai kikerekítésére és a külföldi magyar kisebbségek hathatós védelmére” – fogalmazta meg a polgári radikálisok revíziós programját Vámbéry Rusztem 1928-ban. A revízió – írta a liberális Fenyő Miksa 1935-ben – nem lehet más, mint a „magyarlakta vagy magyar többségek lakta területek visszacsatolása”.⁵ Lényegében ugyanezt vallották a szociáldemokraták is. Az emigráns Jászi Oszkár és a „szellemi fenegyerek” Szabó Dezső ennél is tovább

³ Lásd erre részletesen ifj. BERTÉNYI Iván: Szekfű Gyula és UNGVÁRY Krisztián: Szálasi Ferenc című tanulmányát. In ROMSICS Ignác (szerk.): *Trianon és a magyar politikai gondolkodás*. Budapest, 1998. 51–69. és 117–133. o.

⁴ GRÓF TELEKI Pál: *Európáról és Magyarországról*. Budapest, 1934. 7–8. és 30–50. o. Vö. ABLONCZY Balázs: Teleki Pál. In ROMSICS Ignác (szerk.): *Trianon és a magyar politikai gondolkodás*. Budapest, 1998. 12–30. o.

⁵ Idézi L. NAGY Zsuzsa: *Liberális pártmozgalmak 1931–1945*. Budapest, 1986. 79. o.

mentek, és a trianoni határokat lényegében elfogadva keresték a megoldás kulcsát. A probléma lényege – vélte Jászi – nem a terület, hanem a „területen élő népesség kulturális, nemzeti és nyelvi autonómiájának és megszervezésének” a lehetősége vagy lehetetlensége.⁶ Jászi dunai konföderációs gondolatát Szabó a kelet-európai szláv népekkel való összefogás víziójává tágította. Magyarországnak – írta – közelebbi és távolabbi szomszédjaival együtt „két nagy lidércnyomása van: Németország és Oroszország”, amelytől csak akkor szabadulhatnak meg, ha létrehozzák a Kelet-európai Államok Szövetségét.⁷

A népi mozgalom meghatározó ideológusa, Németh László – Jászihoz egyébként hasonlóan – azt vallotta, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia és ezen belül a történelmi Magyarország felbomlása elkerülhetetlen volt.

A Habsburg-monarchiát – írta – a nacionalizmus végső következése, a népek önrendelkezésének az elve dobta szét. Mihelyt nemzetiségeinket ez a tizenkilencedik századi elv teljesen hatalmába kerítette, Magyarország régi alakjában nem maradhatott fenn, az engedékenységgé épűgy felrobbantotta volna, mint a türelmetlenség.

Ebből az akkor hallatlan eretnekségnek számító gondolatból logikusan következett a másik eretnekség: a területi revízióról való lemondás és a dunai népek „tejtestvériségének” a hangoztatása.⁸

A Trianonnal kapcsolatos két világháború közötti politikai gondolkodás sajátos regionális hajtása volt a transzilvanizmus. Ennek maximális verziói Erdély független állammá szervezését, illetve Románián belüli széles körű területi autonómiáját propagálták, a mérsékeltbb elképzelések viszont megelégedtek volna a kulturális és/vagy vallási autonómiával. Sokféleségéből következőleg a transzilván érvrendszer a különböző revizionista koncepciókkal épűgy érintkezhetett, mint a dunai népek egymásrautaltságát és együttműködésük fontosságát hangoztató elképzelésekkel.⁹

Sem a politikai baloldal, sem Jászi, Szabó, Németh László és a transzilván ideológusok hatását nem szabad lebecsűlnünk. A két világháború között, s különösen az 1930-as és 1940-es években eszmélődő ifjabb értelmiségi generációk gondolkodására kimutathatóan nagy hatást gyakoroltak. Saját generációjuk Trianonnal kapcsolatos felfogását viszont csak igen mérsékeltlen tudták befolyásolni, a kormánykörökét, az

⁶ JÁSZI Oszkár: *Magyar kálvária – magyar föltámadás. A két forradalom értelme, jelentősége és tanulságai.* Budapest, 1989. 173. o. Vö. RICHLY Gábor – ABLONCZY Balázs: Jászi Oszkár. In ROMSICS Ignác (szerk.): *Trianon és a magyar politikai gondolkodás.* Budapest, 1998. 134–155. o.

⁷ SZABÓ Dezső: *Az egész látóhatár.* I. kötet. Budapest, 1939. 211–236. o.

⁸ NÉMETH László: A magyar élet antinómiái. In *Sorskérdések.* Budapest, 1989. 1119. o. Vö. BÁRDI Nándor: Németh László. In ROMSICS Ignác (szerk.): *Trianon és a magyar politikai gondolkodás.* Budapest, 1998. 175–192. o.

⁹ BALOGH Piroska: Transzilvanizmus: revízió vagy regionalizmus. In ROMSICS Ignác (szerk.): *Trianon és a magyar politikai gondolkodás.* Budapest, 1998. 156–174. o. Részletesebben K. LENGYEL, Zsolt: *Auf der Suche nach dem Kompromiss. Ursprünge und Gestalten des frühen Transsilvanismus 1918–1928.* München, 1993.

uralkodó elitét és az állami propagandát pedig egyáltalán nem. Jellemző példája volt ennek Rothermere ismert 1927-es fellépése a magyar határok etnikai elvű módosítása érdekében és ennek magyar fogadtatása. Az angol lord javaslatára Herczeg Ferenc, a két világháború közötti szellemi élet prominens alakja és a Magyar Revíziós Liga elnöke a szervezet 1927. július 27-i ülésén így válaszolt: „az ún. Rothermere-vonal nem magyar javaslat”, „a magyar nemzet nem adja fel jogát a maga ezredéves [...] államterületéhez”.¹⁰ Ez az attitűd jellemezte Bajcsy-Zsilinszky Endrét is, aki 1943-as Erdély-könyvében még mindig azt hangoztatta, hogy „...Erdélyt a maga egészében – mint érintetlen egységet – a Szent Korona fennhatósága alá kell visszahelyezni”.¹¹

II. A koalíciós időszak

A II. világháború után a magyar politika és szellemi élet Trianon-felfogásában radikális és realista irányú fordulat vette kezdetét. A hatalomra került koalíciós pártok a két világháború közötti baloldali ellenzék mérsékelt revíziós elképzeléseiből indultak ki, és azokat próbálták alkalmazni az új helyzetre. Még az ebben a kérdésben legradikálisabb koalíciós partner, a „reakciós” Kiszegpárt sem követelt az etnikai határoknál és annál többet, hogy a távolabbi tömbökben élő magyarok kapjanak autonómiát. A Nemzeti Parasztpárt főtitkára, Kovács Imre pedig így nyilatkozott: „Sovinizmus az ezeréves határok követelése, és aki ezt követeli, az népellenes és antidemokrata, és mint kártékony elemet ki kell irtani a politikából. Nem [azonban] sovinizmus arról beszélni, hogy a magyarság szeretné a maga nemzeti államát kialakítani, mégpedig úgy, hogy a magyar etnikum területét fedje az új nemzeti állam”.¹²

A Szent István-i államelvvel, a történelmi határokkal és általában a különböző nagy-revíziós tervekkel való szakítás, illetve a nemzetiségi elv elfogadása a Nemzeti Parasztpárt kiemelkedő ideológusának, s egyben a Külügyminisztérium kebelén belül folyó béke-előkészítés tevékeny résztvevőjének, Bibó Istvánnak az 1946-os esszéiben nyert klasszikus és tágabb történeti, szociológiai és politikai perspektívába illeszkedő megfogalmazást. Kelet- és Közép-Európában – írta például *A kelet-európai kisállamok nyomorúságában*:

a nemzetek egymás közötti elhatárolódásának a stabilizálását nem a történeti határ mentén kell keresni, mint Nyugat-Európában, hanem a nyelvhatár mentén. Mindazok a kisértetek, amelyek ezen a területen nyugat-európai mintára a történeti egységekre támaszkodva többnyelvű népeket akartak egységes nemzeti tudattal megtölteni, mindenekelött

¹⁰ Idézi ZEIDLER Miklós: *A Magyar Revíziós Liga. Rubicon*, (1997) 1., 31. o.

¹¹ BAJCSY-ZSILINSZKY Endre: *Erdély múltja és jövője*. Budapest, 1990. 111. o.

¹² Idézi BALOGH Sándor: *Magyarország külpolitikája 1945–1950*. 2. kiadás. Budapest, 1988. 136. o.

a lengyel, a magyar és a cseh kísérlet, visszahozhatatlanul megbuktak. [...] Az összes többi állítólagos szempontok: a földrajzi, gazdasági, stratégiai, kikerekítési, közlekedési és Isten tudja még miféle szempontok, [...] valójában teljesen hiábavalóak, és nagyméretű alkalmazásuk a legnagyobb bajok forrásává lesz.¹³

A két munkáspárt képviselői ennél is radikálisabban szakítottak a két világháború közötti domináns megközelítések alapelveivel. Révai József, az MKP ideológiai kérdésekben irányadó vezetője 1945 végén és 1946 elején több alkalommal kifejtette, hogy nemcsak a történelmi, hanem a néprajzi határok követelése is irreális és káros. „Az ész – hangoztatta – azt diktálja nekünk, hogy minden erőnket a határon túl maradt magyar kisebbséggel való kulturális, szellemi és gazdasági kapcsolatok kiépítésére, fenntartására és erősítésére összpontosítsuk.”¹⁴ A Szociáldemokrata Párt ugyancsak elvetette a revizionizmus bármely formáját, sőt egyes megnyilatkozásaiban még a kollektív jogokra épülő kisebbségvédelem eszméjét is. Mint Horváth Zoltán a *Népszava* olvasóinak elmagyarázta: „Nemcsak a Szent-István-i határok hirdetése sovinizmus, sovinizmus az a világnézet is, amely azt hiszi, hogy valakit valamilyen jog megillet csak azért, mert ilyen vagy olyan nemzetiségű”¹⁵

Az 1945 és 1946 fordulóján zajló sajtóviták és pártközi egyeztetések során a kommunista és a szociáldemokrata álláspont annyiban változott, hogy Erdélyt illetően hozzájárultak az 1920-as határok módosításának felvetéséhez. Egyetértés alakult ki közöttük abban is, hogy Jugoszláviával szemben értelmetlen lenne területi követelésekkel fellépni. A határ menti szlovák területek jövőjével kapcsolatban azonban továbbra is ellentét feszült közöttük. Az 1946. március 6-i pártközi értekezleten a kisgazda Auer Pál és a parasztpárti Farkas Ferenc egyaránt a „kompakt magyar többségű vidékek” visszakövetelését javasolta, míg a kommunisták és a szociáldemokraták képviselői hallani sem akartak erről. Ezért és a nagyhatalmak világosan kifejezésre juttatott ellenzése miatt az 1946. július 29-én kezdődő békekonferencián a magyar delegáció Csehszlovákiával szemben nem támasztott területi követelést. Romániától viszont 22 ezer négyzetkilométer átengedését kérte közel 2 millió lakossal, valamint területi autonómiát a Székelyföld számára. Amerikai tanácsra augusztus második felében a magyar delegáció ezt 4 ezer négyzetkilométerre, illetve kevesebb mint félmillió lakosra redukálta. A békekonferencia azonban – ismeretes módon – ezt is elutasította, s a Pozsonnyal szembeni hídfő kivételével, amit Csehszlovákiának ítélt, az 1920-as határokat állította helyre.

¹³ Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In KEMÉNY István – SÁRKÓZI Mátyás (szerk.): *Bibó István Összegyűjtött Munkái*. I. kötet. Bern, 1981. 236–237. o. Vö. LUKÁCS Zs. Tibor: Bibó István. In ROMSICS Ignác (szerk.): *Trianon és a magyar politikai gondolkodás*. Budapest, 1998. 203–220. o.

¹⁴ RÉVAI József: *A magyar demokrácia nemzeti jellege*. Budapest, 1945. 12. o.

¹⁵ Idézi BALOGH: *Magyarország külpolitikája 1945–1950*. 137. o.

A békeszerződést 1947. február 10-én írták alá Párizsban. Lelkesedést Magyarországon természetesen senki részéről sem váltott ki, de olyan elkeseredést és hisztériát sem, mint 1920-ban a trianoni békeszerződés aláírása. Mindössze a Mindszenty által celebrált bazilikai szentmiséről jelentették a tudósítók, hogy „Mikor felcsendült a templomban az ének szava: ‘Hol vagy István király, Téged magyar kíván...’, hangos zokogás tört fel a templomban lévők és a térre kiszorultak soraiból”.¹⁶ A magyar társadalom nemzeti kérdésre érzékeny része ezekben a napokban döbrent rá, és kezdett beletörődni abba, hogy nemcsak az integrális vagy optimális revízió irreális és elérhetetlen, hanem az etnikai revízió, illetve a méltányos kiegyezés is. Bibó István ezek után helyezkedett arra az álláspontra, hogy a trianoni határokat „mind fizikailag, mind lelkileg” elfogadva a magyarság a továbbiakban csak két dolgot tehet: a „kölcsonös és feneketlen gyűlölködés örvényeit” elkerülve példát ad a „kisépek közötti lojalításra és mértéktartásra”, és ugyanakkor felelősséget érez „a határon túli magyarság sorsával szemben”.¹⁷

Ezzel egyidejűleg mások is hasonló véleményt alakítottak ki. Ezek közül legnagyobb jelentősége a Horthy-kor történész-ideológusa, Szekfű Gyula pálfordulásának volt. A II. világháború alatti magyar nemzetiségpolitikai anomáliákra és a zsidótörvényekre hivatkozva, ám nyilvánvalóan az új hatalmi helyzettel is számot vetve Szekfű arra az álláspontra helyezkedett, hogy „Ezek után pedig egyszer s mindenkorra el kell némulnia minden revíziós törekvésnek és propagandának”, s hogy a szomszédos államokkal szemben Magyarországnak a továbbiakban csak „egyetlen kívánsága” lehet: „a náluk lakó magyarok állampolgári jogainak tisztességes megadása és emberies bánásmód velük”.¹⁸ A két világháború közötti konzervatív, „úri” Magyarország és a II. világháború utáni demokratikus, „népi” Magyarország két kiemelkedő reprezentánsa ezzel lényegében azzal a Révai Józseffel került közös platformra, aki 1945-től hirdette az etnikai elvű revízió irrealizmusát. A kommunista sajtó propaganda-szólamaiban, mely szerint máris beköszöntött volna a népek közötti örök béke és barátság kora, azonban sem ők, sem a magyar társadalom többsége nem hitt. Különösen nehéz volt feltételezni ezt a Romániából és Jugoszláviából spontán, Csehszlovákiából pedig szervezeten áttelepülők és új hazát, új otthon keresők tízezreinek a beszámolóit hallgatva.

III. A Kádár-kor

Az 1956 novemberében hatalomra került új kommunista vezetés nagyfokú nemzetközi elszigeteltségben kezdte meg munkáját. Az elszigeteltségből való kitörés egyik eszköze

¹⁶ Közli GERŐ András (szerk.): *Sorsdöntések*. Budapest, (é.n.) 303. o.

¹⁷ Bibó István: *A békeszerződés és a magyar demokrácia*. In KEMÉNY István – SÁRKÖZI Mátyás (szerk.): *Bibó István Összegyűjtött Munkái*. I. kötet. Bern, 1981. 199. o.

¹⁸ SZEKFŰ Gyula: *Forradalom után*. Budapest, 1983. 69. és 203. o.

a szomszédos szocialista országok bizalmának az elnyerése volt – akár azon az áron is, hogy az ottani magyar kisebbségeket a budapesti kormány sorsukra hagyja. Ezt a célt szolgálta Kádár látogatása Romániában 1958 februárjában és Münnich Ferenc miniszterelnöke Csehszlovákiában 1958 decemberében. Tárgyalásaik során a magyar vezetők nemcsak arról biztosították román és csehszlovák partnereiket, hogy Magyarországnak semmiféle területi követelése nincs velük szemben, hanem arról is, hogy a román, illetve a csehszlovák nemzetiségi politikát megfelelőnek tartják, és hogy az ottani magyarság helyzetének alakulását Magyarország a két ország belügyének tekinti. Ennek következménye mindkét országban a magyar kisebbség helyzetének romlása lett. Az oktatás „szocialista patriotizmusának” erősítésére hivatkozva Csehszlovákiában ezt követően kezdték összevonni a magyar és a szlovák tannyelvű iskolákat, Romániában pedig 1959 márciusában egyesítették a magyar tannyelvű kolozsvári Bolyai Egyetemet a román tannyelvű Babeş egyetemmel. Az 1960-ban életbe léptetett új csehszlovák alkotmány számos más magyarellenes diszkriminációnak is a jogi alapjává vált. A szlovákiai közigazgatási egységeket ennek alapján alakították át úgy, hogy a magyarok egy-két körzettől eltekintve mindenütt kisebbségbe kerültek, és ugyancsak erre hivatkozva váltották fel a nemzetiségeket közösségként felfogó addigi politikát az egyéni jogokat hangsúlyozó megközelítéssel.

A magyar kisebbségek sorsa iránti közömbösség feltétlen szovjetbarátsággal és nagyfokú külpolitikai önállósággal egészült ki. Ennek az időszaknak a legitimációs ideológiája egy olyan történelemszemlélet volt, amely a nemzeti büszkeség és önérték legtöbb megnyilvánulását „nacionalista maradványnak” bélyegezte, a magyar történelmet az osztályharcok történetére szűkítette, és a „hungarocentrizmustól”, valamint a „provincializmustól” mentes új nemzet-fogalom szerepét abban jelölte meg, hogy – amint ez egy 1966-os vitában megfogalmazódott – „magát a nemzeti formát a szocialista népek barátságának és testvéri közeledésének, végső soron egybeolvadásának az eszközévé tegye”.¹⁹ A konkrétumok síkján ennek felelt meg a magyar történelemben oly nagy szerepet játszó és 1956-tal közvetlen összefüggésbe hozható függetlenségi harcok nimbuszának az aláásása, valamint a nemzetek fölötti gazdasági és politikai integráció történelmi előképeként felmutatható Habsburg-monarchia piedesztálra emelése. Ez az „osztályharcos” szemlélet a „táboron” belül is csaknem egyedülálló jelenség volt. Hasonló megközelítések csak a keletnémet történetírást és zsurnalizmust jellemezték. A többi országban, beleértve a Szovjetuniót is, a nemzet, mint olyan és a nemzeti szabadságért folytatott függetlenségi harcok sokkal pozitívabb megvilágítást kaptak, s valamilyen módon beépültek a kommunista pártok által vállalt történelmi hagyományok közé. Magyarországon viszont éppen ezek jelentősége kérdőjeleződött meg.

A fentieknek látszólag ellentmond, hogy az 1960-as évek utolsó harmadától a kádári vezetés kezdett fellépni az erdélyi magyarság érdekében. Az ellentmondás

¹⁹ Idézi GOMBOS Gyula: *Húsz év után*. New York, 1973. 80–85. o.

azonban csak látszólagos. A magyar politika hirtelen feléledt érdeklődése az erdélyi magyarság helyzete iránt a román külpolitika különutasságával függött össze. A Szovjetunió ezt természetesen rossz néven vette, és nem bánta, ha a budapesti vezetés fellépései révén indirekt figyelmeztetésekben részesíthette a román vezetést. Moszkva ezt annál is inkább indokoltnak tartotta, mert 1964-től kezdődően a román történetírás és publicisztika félreérthetetlen utalásokat tett Besszarábia román jellegére, amivel a régió Szovjetunióhoz tartozásának problematikusságát kívánta jelezni. Az „el nem kötelezett” és „semlegességre” törekvő román külpolitikát a magyar vezetők – például Kállai Gyula – ezért már 1964-től kezdődően burkolt bírálatokban részesítették. Ezek közül a bírálatok közül nemzetközi figyelmet is kiváltott Kádár Jánosnak a *Pravda* 1967. szeptember 17-i számában közzétett egész oldalas cikke.

A román különutasság és ennek örve alatt a román nemzetiségpolitika bírálata az 1960-as évek végéig nem járt együtt a Csehszlovákiában, Jugoszláviában és a Szovjetunióban élő magyarság helyzetének kritikus szemléletével. 1964-ben, amikor Tito Budapestre látogatott, a kiadott közös nyilatkozatok a nemzetiségek hídszerepét hangsúlyozták, és semmiféle problémáról nem tettek említést. Mivel a jugoszláv föderalizmusnak köszönhetően a vajdasági magyarok valóban sokkal jobb helyzetben voltak a többi magyar kisebbségnél, a nemzetiségek hídszerepére és a két ország közötti kapcsolatok elmélyítésére való utalások rendelkeztek némi realitással. Ezt látszott igazolni, hogy 1966-ban megszűnt a két ország közötti vízumkényszer, és ezt követően nemcsak élénk kishatárforgalom alakult ki, hanem a turizmus is fellendült. A másik két ország viszonylatában azonban semmi alapja sem volt az optimizmusnak. Csehszlovákiában például az 1960-as évek közepén a magyar gyermekeknek 25–30 százaléka szlovák vagy cseh tannyelvű iskolába járt, és a középiskolát végzett magyar diákoknak csak 36 százaléka tanult tovább egyetemen vagy főiskolán, miközben a szlovák diákoknak 60 százaléka. 1967 októberében, amikor Prágába látogatott, Kádár ennek ellenére azt állította nyilatkozataiban, hogy a korábbi problémákat megoldották, és a csehszlovákiai magyarok helyzete teljes mértékben kielégítő.

A magyar kisebbségek helyzetével szembeni közömbösséget, illetve „szelektív”, csak a romániai magyarokkal szemben megnyilvánuló figyelmet, valamint az ideológiai szinten ezt alátámasztó „proletár internacionalizmust” az 1960-as évek végétől a nemzetnek mint létező kulturális és politikai realitásnak a tudomásulvétele és a világ magyarságát összekapcsoló kulturális kötelékeknek az erősítése váltotta fel. A gazdaságpolitikai reformokhoz és a kulturális liberalizmushoz hasonlóan ez a váltás is Kádár és a kádári vezetés pragmatizmusával és bizonyos mértékű önkorrekciós képességével magyarázható. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy a módosítás növelni fogja a rendszer bázisát a nemzeti szempontból elkötelezett közvélemény-formáló értelmiség körében, és a nyugati magyarság egyes csoportjainak aktivizálása révén külföldi megítélését is kedvezően befolyásolhatja.

Az új politika egyik első jele egy bizottság felállítása volt 1968-ban a Hazafias Népfront kebelén belül azzal a céllal, hogy megvizsgálja a szomszédos országokban

elő magyarok helyzetét. Az Írószövetség ugyanebben az évben a környező országok magyar nyelvű kultúrájának a problémáit tűzte napirendre. Az ezzel párhuzamosan megjelenő sajtóközlemények egyértelművé tették, hogy Magyarország szakítani készül a nemzetek elhalását és a nemzetiségek gyors asszimilálódását hangoztató korábbi álláspontjával, és hogy az új irányvonal lényege a nemzetiségek asszimilálásának elítélése, illetve a magyar kisebbségek etnikai és kulturális azonosságuk megőrzéséért folytatott erőfeszítéseinek a támogatása lesz. Vagyis az, amit Bibó István és Szekfű Gyula 1947-ben ajánlottak. Az új irányvonal alátámasztása érdekében indult meg az ún. anyanyelvi mozgalom, amely 1970-ben tartotta első konferenciáját. Az ettől kezdve 3-4 évente megrendezett összejövetelek a magyarság kulturális összetartozását demonstrálták. Ezeken a rendezvényeken eleinte csak a nyugati és a magyarországi magyarság képviselői jelentek meg. Az 1977-es harmadik konferencián azonban már a Csehszlovákiában, Jugoszláviában és a Szovjetunióban élő magyarok küldöttei is ott voltak, s csak egyedül a romániai magyarok képviselői hiányoztak.

A nemzeti kérdés új megközelítése és a szomszédos országokkal szemben követendő differenciált magyar külpolitika mellett Kádár több nyilatkozatában kiállt. Ezek közül legnagyobb visszhangot az 1975-ös helsinki konferencián elmondott beszéde váltott ki, amelyben életében először utalt Magyarország I. világháború utáni területi veszteségeire, és először szolt büszkeséggel arról a hosszú állami múltról, amelyre a magyarság visszatekinthet.

Mi annak a magyar népnek a küldötteiként veszünk részt ezen a történelmi jelentőségű tanácskozáson, amely államot alapítva 1100 éve él a Duna-Tisza táján, Európa közepén, így múltunk és jövőnk egyaránt az itt élő népek sorsához kötődik. Meggyőződésünk, hogy Európa minden népének legfőbb kívánsága a béke. Ha lehetséges, még fokozottabban így van ez a magyar nép esetében, amely évszázadokon át a hadak útjának kereszteződési pontján élt és mérhetetlen véráldozatokat hozott, hogy fennmaradhasson és megőrizze államát a fenyegető pusztulással szemben. Századunkban, az első világháború hiábavaló áldozatainak után a vesztes Magyarország területe a korábbinak egyharmadára csökkent, a második világháborúban, urai bűnéből a rossz oldalon vérezve, elvesztette felnőtt lakosságának 8 százalékát, és az ország romhalmazzá vált

– mondotta kül- és belföldön egyaránt jelentős figyelmet kiváltva.²⁰ A helsinki konferencia záródokumentumát egyébként Magyarország és szomszédjai egyaránt megelégedéssel fogadták. A szomszédok azért, mert rögzítette a határok erőszakos megváltoztatásának a tilalmát, s ezzel újabb garanciát kaptak határaik sérthetlenségére. Magyarország pedig azért, mert az eszmék szabad áramlásával foglalkozó ún. harmadik

²⁰ KÁDÁR János: *A szocializmus megújulása Magyarországon. Válogatott beszédek és cikkek 1957–1986*. Budapest, 1986. 252–253. o.

kosár alapján jogalapot kapott az anyaország és a határokon kívüli magyarság közötti kulturális kötelékeknek az erősítésére.

A külföldi magyarság megítélésének megváltozásával egyidejűleg a hazai nemzetiségek kezelése is módosult. A korábban érvényesülő ún. automatizmus, amely a nemzetiségek gyors beolvadásával számolt, az 1960-as évek végétől a nemzetiségi kultúrák fokozott támogatása váltotta fel. Az 1972-ben módosított alkotmány elismerte a kisebbségeket kollektívumként, s rögzítette jogukat anyanyelvük ápolásához és nemzeti kultúrájuk megőrzéséhez. Nem kétséges, hogy ezzel a megváltozott belső politikával a párt példát akart mutatni a szomszédos országoknak, amelyekről hasonló bánásmódot várt el az ottani magyarokkal szemben. Az 1980-as XII. kongresszuson Kádár ezt *explicit verbis* is megfogalmazta. „...nálunk, Magyarországon a különböző nemzetiségű emberek, a lenini nemzetiségi politika elveinek, törvényünknek és alkotmányunknak megfelelően teljes jogú állampolgárként élnek, dolgoznak és boldogulnak. Ugyanezt kívánjuk a határainkon túl élő magyarok számára is”.²¹

A magyar példamutatás Jugoszlávia kivételével nem talált viszonzásra. A magyarok helyzete különösen Romániában adott okot panaszokra, ahol az 1965-ben hatalomra került Ceaușescu uralma alatt egyre súlyosabb diszkriminációkat szenvedtek el. A diszkriminációk mérséklése, illetve megszüntetése érdekében a magyar vezetés többször interveniált. 1977-ben Kádár – Debrecenben és Nagyváradon – személyesen is találkozott Ceaușescuval. 1982-ben Aczél György utazott Bukarestbe ugyanilyen céllal. A Helsinkit követő nemzetközi konferenciákon, így például 1977-ben Belgrádban, 1980-an Madridban és 1983-ban Ottawában a magyar delegáció ugyancsak aktív magatartást tanúsított az emberi jogi és kisebbségi ügyekkel kapcsolatban.

A magyar vezetés intervencióit nem koronázta siker. Ezzel is magyarázható, hogy a rendszerváltás előtti, alatti és utáni évek szellemi és politikai vitáinak egyik központi kérdése ugyancsak a magyar kisebbségek helyzete és jövője volt. Az ezzel kapcsolatos első átfogó programot az erdélyi *Ellenpontok* szerkesztői – Szöcs Géza és társai – fogalmazták meg 1982-ben. A memorandum alapvető elvként rögzítette, hogy „két etnikum csak akkor élhet egymás mellett [...], ha egyenértékű partnerként viszonyul egymáshoz”. Ebből kiindulva követelték a „túlnyomóan magyarlakta területek önigazgatását” és „mértányos részt” az ország vezetésében, valamint azt, hogy „a magyar nyelv a tág értelemben vett Erdély minden magyarok által is lakott vidékén a hivatali és köznapi használatban egyenrangú legyen a román nyelvvel”.²²

Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején az itthon és a szomszédos országokban közzétett programok ugyanebben a szellemben készültek. Vagyis miközben kulturális értelemben az összmagyarság részének deklarálták a magyar kisebbségeket, határrevíziós követelések helyett az adott országon belül igényeltek számukra

²¹ A Magyar Szocialista Munkáspárt XII. kongresszusának jegyzőkönyve. Budapest, 1980. 450–451. o.

²² Az *Ellenpontok* memorandumja és programjavaslata. Beszélő, (1981–1984) 5–6., 255–259. o.

társnemzeti státust és ezzel együtt járó öngazgatási és egyéb jogokat. Ez alól néhány nem túl jelentős kivételt ismerünk. Ezek egyike Csurka István, illetve pártja. 2000. június 4-én, a trianoni békeszerződés aláírásának 80. évfordulóján a MIÉP vezetője arról beszélt, hogy „Árpád alatt honfoglalt, Szent István által megalapított teljes történelmi hazánkhoz, minden benne élő népével együtt, akikkel együtt éltünk majdnem ezer éven át” „ragaszkodnunk” „nemcsak jogunk”, hanem „kötelességünk is”.²³ Ezzel a Szent István-i állameszme és a területi revizionizmus 1947 után egyszer már eltemetett programja született újjá. Ez és néhány szociológiai felmérés azt jelzi, hogy a magyarság egy része máig nem tudott napirendre térni a történelmi ország I. világháború utáni felbomlása és a magyar nyelvi közösség szétszakítása fölött. Bár az európai egységesülés ebből a szempontból is sokat segíthet, a probléma nagyvonalú és ezért kölcsönösen elfogadható megoldására rövid távon továbbra sincs reális esély. Amiben belátható időn belül reálisan reménykedhetünk, az a probléma kezelése, vagyis a feszültségek enyhítése és ezáltal a konfliktuspotenciál minimalizálása.

²³ <http://www.miep.hu/forum/h2000/jun/trianon/htm> (letöltve: 2021.03.31.).

ROSTOVÁNYI Zsolt*

A *saría* alkalmazhatósága a nyugati államokban

A kétezer-tíz évre a *saría* vált (a *dzsihád* mellett) az iszlámról szóló nyugati diskurzus legtöbbet emlegetett, negatív konnotációjú elemévé, azonosítva azt a kegyetlen, „középkori” büntetőintézkedésekkel, korbácsolással, kézlevágással és megkövezéssel, a nők alárendelt szerepével, a más vallásokkal szembeni intoleranciával, a nyugati társadalmakban élő muszlimok részéről az integráció teljes elutasításával.

Különböző, jelentős muszlim kisebbséggel rendelkező nyugati államokban újból és újból felmerül a *saría* – legalább részleges, bizonyos területekre korlátozódó – bevezetésének a kérdése a muszlim közösségek körében. Egy-két szélsőséges és teljességgel irreális állásponttól eltekintve – amelyek a *saría* teljes körű bevezetését sürgetik¹ – az esetek túlnyomó többségében nem arról van szó, hogy a *saría* „váltsa föl” a hatályos helyi jogrendszert, vagy egyfajta párhuzamos jogrendszer jöjjön létre. Ami konkrétan szóba kerül, az az iszlám jogrendszer bizonyos elemeinek alkalmazása, illetve alkalmazhatósága, mégpedig olyan *saría*-tanácsok/bíróságok működésének formájában, amelyek elsősorban családjogi kérdésekkel (válások, örökösödés) foglalkoznak. Szó nincs tehát például a büntetőintézkedések alkalmazásáról. [Azokat az iszlám világ országainak túlnyomó többségében sem alkalmazzák, ott sem, ahol a *saría* mint az egyik (legfontosabb) jogforrás szerepel az alkotmányban.]

Nemcsak az iszlám jogról, s így a muszlim kisebbségeket (és a befogadó többségi társadalmat) érintő kérdésről van szó. Általánosságban ugyanis valamennyi vallási-kulturális közösség esetében felmerül ugyanez a probléma: vagyis a vallási-kulturális csoportokon belüli, vallási alapokon történő jogszolgáltatás működése és ennek a hivatalos állami jogrendszerhez fűződő viszonya. A különböző, e tárgyban készült szakértői anyagok, jelentések a kérdést többnyire általánosságban, valamennyi vallási-kulturális

* ROSTOVÁNYI Zsolt egyetemi tanár, rector emeritus, BCE; egyetemi tanár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem.

¹ A Belgiumban 2012-ben alakult ISZLÁM Párt (ISLAM Party) fő törekvése – alapítója, Redouane Ahrouch szerint –, hogy létrehozzon Belgiumban 2030-ig egy „100%-ban iszlám államot”, egy „iszlamista demokráciát”, amelyben a *saría* integrálódik a belga jogrendszerbe. A párt neve a következő akronim: *Integrity, Solidarity, Liberty, Authenticity, Morality*. [Bővebben lásd Belgium: First Islamic State in Europe? Gatestone Institute International Policy Council, 2018.04.22., <https://www.gatestoneinstitute.org/12203/belgium-islamic-state> (letöltve: 2021.03.31.).] A párt támogatottságának alakulását jól mutatja, hogy a 2012-es helyhatósági választásokon két helyet szerzett (Brüsszel Molenbeek és Anderlecht körzeteiben), de ezeket a következő, 2018-as választásokon el is veszítette. Másik példaként említhetjük a *Hizb ut-Tahrir* sok országra kiterjedő hálózatát, illetve a szervezet kalifátus-konceptióját, amely nem tényleges földrajzi entitáshoz kötődik, s nem más, mint egy virtuális, absztrakt koncepció.

közösségre (mindenekelőtt muszlimok, zsidók és keresztények) kiterjesztve tárgyalják. Több nyugati országban hosszú ideje (Nagy-Britanniában évszázadok óta) működnek vallási alapokon álló bíróságok/tanácsok. Az anglikán egyház modern egyházi bírósági szerves részét képezik az angol jogrendnek, döntéseiket a Legfelsőbb Bíróság részesíti jogi felülvizsgálatban. Az Egyesült Királyságban ugyanakkor a *saría*-tanácsok mellett zsidó rabbinikus bíróságok (*Bet Din*), illetve különböző keresztény felekezetek (például katolikusok) nemzeti törvényszékei (*Catholic National Tribunal for Wales* stb.) is működnek.

Bárhol merült is fel a kérdés az elmúlt években, mindenütt heves, erőteljes érzelmi megnyilvánulásokkal kísért viták robbantak ki – az emocionális szempontok gyakran elnyomták az észérveket, a racionális megfontolásokat –, melyek középpontjában nem általában a vallási bíróságok/törvényszékek működésének a kérdése, hanem konkrétan az iszlám, az iszlám jog, illetve a *saría* bizonyos elemeinek alkalmazhatósága állt. A kérdésnek ugyanis a jogi vonatkozások mellett szimbolikus, a konkrét eseteken túlmutató jelentéstartalma is van. Mindez – összefüggésben az iszlámról az utóbbi évtizedekben kialakult, az iszlám civilizációs hátterűek által elkövetett terrorakciók által befolyásolt negatív képpel – újabb adalékként szolgálhat ugyanis az „Európa iszlamizációját”, az iszlám (akár erőszakos) terjeszkedését vizionáló, széles körben elterjedt diskurzushoz.

Vitatható kérdés, megoldandó probléma az érzelmi síktól elvonatkoztatva is akad bőven. Nem csupán az jelenti a problémát, hogy a vallási alapokon történő bíraskodás megfér-e a helyi „hivatalos”, állami jogrendszer primátusával, vagy ténylegesen fennáll a „párhuzamos jogrendszer” létrejöttének a veszélye, következésképpen mi a helyzet abban az esetben, ha a vallási/vallásjogi alapokon működő tanácsok/bíróságok az adott ország hivatalos jogrendszerével ellentmondásban álló döntést hoznak. Komoly problémát jelent az is, ha az adott kisebbségi kultúra értékrendje bizonyos pontokon számottevően különbözik az elfogadott nyugati értékrendtől – ilyen például a nők helyzete és ennek jogi konzekvenciái az iszlámban. További kérdésként merül fel, hogy az iszlám jog akár csupán bizonyos elemeinek a bevezetése hogyan érintené az egyes egyének személyi jogainak a védelmét.

I. A *saría* értelmezései

A *saría* az iszlám rendszerének egyik legfontosabb eleme. Pontos jelentése „vízhez vezető út”, „tisztá út”, vagyis az a követendő út, amit Isten szabott meg az emberek számára. Általában a *sariát* az iszlám (vallás)joggal azonosítják, ez azonban leegyszerűsítés, a *saría* több mint vallásjog. A *saría* az iszlám fő forrásaiban, a Koránban és a prófétai hagyományokban (*szunna*) található irányelvek, morális, erkölcsi útmutatá-

sok, előírások összessége. Ezeknek a bázisán, ezeket értelmezve dolgozták ki a muszlim jogtudósok az iszlám jog impozáns rendszerét.

A *saría*nak létezik tágabb, teoretikusabb, valamint szűkebb, gyakorlatiasabb értelmezése. Előbbi szerint a *saría* a jog, a vallás és az etika kombinációja, az isteni irányelveken alapuló filozófia, maga az isteni törvény – ebben az értelmezésében azonos magával az iszlámmal –, utóbbi szerint pedig a *saría* nem más, mint az iszlám (vallás)jog – a legtöbbször a fogalmat ilyen értelemben használják. A fő különbséget a *saría* és az iszlám jog között úgy fogalmazhatjuk meg, hogy előbbi tartalmazza az isteni útmutatásokat, a muszlimok által követendő, isteni eredetű irányelveket, míg az iszlám vallásjog (*fikh*) mindezek emberi (muszlim jogtudósok általi) értelmezése. A *saría* isteni eredetű, az iszlám (vallás)jog (*fikh*) viszont emberi értelmezés „terméke”. Egységes, kodifikált, írott formában is létező *saría* nincs. Nem mehetünk be a könyvtárba, és emelhetjük le a polcra a *sariát* – állapítja meg a neves iszlám-szakértő, John Esposito.²

II. Canterbury érseke és a *saría*

Rowan Williams, Canterbury érseke, az Anglikán Egyház feje 2008. február 7-én előadást tartott a Brit Királyi Bíróság (*Royal Courts of Justice*) épületében.³ A hallgatóság soraiban több száz, Nagy-Britannia különböző részeiből érkezett jogász ült. Az előadás minden bizonnyal megmaradt volna a viszonylag szűk körű hallgatósághoz eljutó akadémiai előadások keretein belül, ha az érsek még aznap nem adott volna interjút a *BBC Radio 4 World at One* című műsorának, amelyben közérthetően összefoglalta az előadás fontosabb megállapításait.

A riporter első kérdése arra vonatkozott, vajon a *saría*-jog adoptálása tényleg szükséges-e a közösségi kohézió biztosításához. „Elkerülhetetlennek tűnik, és valóban, tény, hogy a *saría* bizonyos rendelkezései már most is elfogadottak társadalmunkban, törvényeink szerint. Vagyis nem arról van szó, hogy valami idegen és rivális rendszert szándékoznánk bevezetni” – válaszolta az érsek.⁴ Az interjú – és ennek kapcsán az előadás – óriási visszhangot váltott ki, a téma legalább egy hétig

² ESPOSITO, John L. – DELONG-BAS, Natana J.: *Shariah. What everyone needs to know*. New York, 2018. 34. o. Tegyük azonban ehhez hozzá, hogy bemehetünk a könyvtárba, és válogathatunk a muszlim jogtudósok által írt munkák között, azonban e munkák közül egyik sem azonos a *sariával*.

³ Az előadás szövegét lásd WILLIAMS, Rowan, Archbishop of Canterbury: Civil and Religious Law in England: A Religious Perspective. *Ecclesiastical Law Society*, 10. (2008) 262–282. o. Az előadás a *Temple Festival „Islam in English Law”* vitasorozatának bevezető előadásaként hangzott el Lord Phillips of Worth Matravers, a Brit Legfelsőbb Bíróság elnökének elnöklete alatt.

⁴ In full: Rowan Williams interview. *BBC News*, 2008.02.11., http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7239283.stm (letöltve: 2021.03.31.).

Britannia jelentősebb sajtóorgánumainak a címlapján szerepelt, s az érsek kijelentései által keltett hullámok még sokáig nem csitulnak.

Rowan Williams előadását az előadás-sorozat időszerűségének a hangsúlyozásával kezdte. A brit társadalom előtt álló, egyre növekvő kihívást jelentenek ugyanis azok a meghatározóan vallási közösségek, amelyek nem kevésbé törvénytisztelők, mint a lakosság többi része, viszont nemcsak a brit jogrendszerhez, hanem valami máshoz is kötődnek. Felmerül tehát az a kérdés, hogy egy vallási csoport jogi rendelkezései milyen mértékben kerülhetnek – ha egyáltalán – legalizálásra. Ez nemcsak az iszlámot érinti, hanem más vallási közösségeket is – az érsek konkrétan megemlíti az ortodox judaizmust, de emlékeztet az Anglikán Egyházra is. Előadásának egyik fő célja, hogy körüljárja a vallási csoportok jogainak a kérdését egy szekuláris államban, s konkrétan azt, hogyan alakítható ki egy észszerű és konstruktív viszony az iszlám jog és az Egyesült Királyság törvényei között.

Az érsek – a *saría*, illetve az iszlám jog alapos ismeretéről téve tanúbizonyságot – hosszasan sorolta azokat a *sariá*hoz kötődő téves leegyszerűsítéseket, amelyeknek köszönhetően a *sariáról* a széles közvéleményben „jó esetben” is negatív kép alakul ki, mely szerint egy olyan premodern rendszer, amelyben nincs semmi szerepe az emberi jogoknak. A *saría* ugyanakkor nem egy monolitikus rendszer, „nem létezik olyan egyedüli törvénykönyv, amelyet mint »a« *sariát* azonosíthatnánk”.

Amikor pedig az iszlám világ egyes államai bevezetik azt, amire *sariaként* hivatkoznak, vagy amikor egyes muszlim aktivisták követelik a szekuláris törvénykezés melletti alkalmazását, „általában nem egy univerzális és végérvényesen rögzített törvénytárra utalnak, hanem azokra a konkretizálásokra, amelyek a jogászok hagyományának a kezenyomát tükrözik”.⁵

Az iszlám és a brit jog esetében – folytatja az érsek – nem egyszerűen két rivális jogrendszerről van szó. Egyfelől a *saría* legitimációja nem emberi döntésen, szavazatokon vagy preferenciákon nyugszik, hanem azon a meggyőződésen, hogy Istentől származik, Isten akaratát tükrözi. Másfelől pedig bizonyos mértékig „befejezetlen ügy”, legalábbis ami a kodifikált és pontos előírásokat illeti.

Az érsek az előadást követő kérdésekre adott válaszaiban határozottan leszögezi, hogy ő a *saría* kapcsán egyáltalán nem párhuzamos jogrendszerekre gondolt, hanem azt a lehetőséget vizsgálja, hogyan jöhet létre a leggyümölcsözőbb együttműködés az állami jogrendszer és egy „kiegészítő joghatóság” (*supplementary jurisdiction*) között. Rendkívül alaposan körüljárja a „kiegészítő joghatóság” kérdéskörét, felsorakoztatván a mellette és az ellene szóló érveket.

Egyfajta „átalakító alkalmazkodásra” (*transformative accommodation*), vagyis mindkét, joghatósági szempontból érdekelt fél kölcsönös alkalmazkodására van szükség. Az egyének megválaszthatják azt a joghatóságot, amelynek a keretein belül

⁵ WILLIAMS: *Civil and Religious Law in England: A Religious Perspective*. 264. o.

kívánják megoldani néhány, rendkívüli gondossággal meghatározott családi jogi, pénzügyi tranzakciók szabályozásával kapcsolatos, vagy egyéb, mediációt és konfliktuskezelést igénylő ügyüket.

Az etnikailag, kulturálisan és vallásilag sokszínű társadalmakban a „többsékörtötés” (*multiple affiliation*) a jellemző, szociális identitásainkat nem egyetlen kizárólagos kapcsolat- vagy hovatartozás-rendszer konstituálja. Ha el akarunk távolodni attól a modelltől, amelyben csupán egyetlen jogrendszer monopolizálja a társadalmi szerepek és viszonyok meghatározását, azon kell dolgozni, hogy felülkerekedjünk a „vagy a kultúrák, vagy a jogaitok” ultimátumán – idézi az érsek Ayelet Shachar zsidó jogászprofesszort.⁶

A muszlimok kapcsán megállapítja, hogy az *ummá*hoz (a világon élő muszlim hívők közössége) tartozás nem azonos a politikai-társadalmi hovatartozással, vagyis az állampolgárság nem azonosítható az *ummá*hoz tartozással. Még a túlnyomóan muszlim többségű államokra is jellemző a muszlimok „kettős identitása”, vagyis egyfelől állampolgárok, másfelől a hívők közösségének a tagjai.

Az érsek előadásában foglaltak heves reakciókat váltottak ki. Voltak, akik egyetértettek vele, mások viszont élesen elleneztek a *sariával* kapcsolatos megállapításait. Előbbiek közé tartozott Lord Phillips of Worth Matravers, a Brit Legfelsőbb Bíróság elnöke, Anglia és Wales főbírója (*Lord Chief Justice*), aki álláspontját egy 2008. július 4-én a Londoni Muszlim Központban elmondott beszédében fejtette ki. Utalván a *sariával* kapcsolatos „széles körűen elterjedt félreértésre” amellet foglalt állást, hogy azokban az esetekben, amikor a *saría* jog alapelvei nem állnak konfliktusban Anglia és Wales jogrendszerével, minden további nélkül alkalmazhatók. „Semmi ok nincs arra, hogy a *saría*, vagy bármilyen más vallási rendszer elvei ne szolgálhatnának mediáció vagy viták rendezésének alternatív formái alapjául.”⁷ Rowan Williamst, Canterbury érsekét félreértették, amikor úgy értelmezték szavait, hogy a brit muszlimokat a *saría*-jog kell, hogy irányítsa – jelentette ki Lord Phillips.

Williams valóban sehol nem érvel a *saría* bevezetése mellett. Annak a lehetőségét vizsgálja, hogyan egyeztethetők össze a magánjoggal olyan jogi eljárások, amelyekkel a britanniai muszlim közösségek hagyományosan szabályozzák egyéni viszonyrendszerüket vagy pénzügyeiket, úgy, hogy egyidejűleg biztosítható legyen az egyenlőség és az emberi jogok védelme is, amit a modern jog nyújt ezen közösségek sérülékeny egyedei (mindenekelőtt a nők) számára.⁸

⁶ SHACHAR, Ayelet: *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights*. Cambridge, 2001. 113–114.o.

⁷ Sharia law 'could have UK role'. Lord Chief Justice Lord Phillips said English and Welsh law would still play a part. BBC News, 2008.07.04., http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7488790.stm (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ BEATTLE, Tina: Rowan Williams and sharia law. *Opendemocracy.net*, 2008.02.12., https://www.opendemocracy.net/en/sharia_law_uk/ (letöltve: 2021.03.31.).

Rowan Williamst 2013-ban Justin Welby váltotta a Canterbury érseki poszton. Az ő álláspontja homlokegyenest ellentétes, mint elődéé. Welby szerint az iszlám jog sohasem válhat a brit jogrendszer részévé. Ebben az esetben ugyanis sokkal többről van szó, mint a családjogról vagy az örökösödésről. A *saría*-jog ugyanis egészen más jogi háttérből fejlődött ki, mint amiből a brit jog az elmúlt 500 évben. A brit jogrendszer alapját ugyanis olyan értékek és meggyőződések képezik, amelyek a keresztény kultúrában és történelemben gyökereznek.⁹

III. „Britannia *saría*-tanácsainak titkai”

A *BBC One Panorama* című sorozatának egy 2013. április 22-én sugárzott epizódja Britannia-szerte nagy vitákat váltott ki. A műsor a „Britannia *saría*-tanácsainak titkai” (*Secrets of Britain's Sharia Councils*) címet viselte, s a BBC honlapján szereplő leírása szerint „a Panorama riportere, Jane Corbin titokban felderíti, mi is történik valójában Britannia *saría*-tanácsaiban – az iszlám vallási bíróságokon”.¹⁰

A film készítői mecsetekben és magánházakban működő *saría*-tanácsokon készítettek titkos felvételeket, továbbá jó néhány interjút, amelyek alapján megerősítve látták azt a feltételezést, hogy a *saría*-tanácsok gyakran hoznak olyan döntéseket, amelyek nem felelnek meg a brit jogrendszer előírásainak. Jóllehet ezek a döntések jogilag nem kötelező érvényűek, mégis sokan érzik úgy, hogy be kell tartaniuk azokat, akár vallásos meggyőződésük miatt, akár a család és a közösség nyomására. Ezek a döntések különösen hátrányosan érintik azokat a nőket, akik családon belüli erőszaknak, férjük részéről állandó bántalmazásnak vannak kitéve, a *saría*-tanács mégsem engedélyezi számukra a válást.

A BBC riportere interjút készített Soniával, egy leedszi muszlim nővel, akit a férje gyakran fizikailag bántalmazott. Mivel Sonia és férje nemcsak iszlám vallási, hanem polgári házasságot is kötöttek, Sonia beadta a válókeresetet. A polgári bíróság ki mondta a válást, és a pár gyerekeit az anyának ítélte, az apa számára csak korlátozott láthatást téve lehetővé. Amikor azonban Sonia egy *saría*-tanácshoz fordult, hogy iszlám alapokon is elváljon férjétől, az a polgári bíróság döntésével ellentétben az apának ítélte a gyerekeket. A brit jog egyébként kifejezetten tiltja, hogy a *saría*-tanácsok gyermekeket érintő kérdésekkel foglalkozzanak. A tanács csupán akkor változtatta

⁹ *Archbishop of Canterbury: Islamic law incompatible with Christian values. The Canterbury Journal*, 2018.02.25., <https://www.canterburyjournal.co.uk/archbishop-canterbury-islamic-law-incompatible-christian-values/> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁰ Maga a teljes műsor a BBC honlapján már nem elérhető, csupán a nyitó kép, a műsor címe és fentebb említett, egyszózat leírása. Jóllehet a címben a „tanács” szó szerepel, a műsört összefoglaló mondat ezt azonosítja a „bírósággal”. <https://www.bbc.co.uk/programmes/b01rxfft> – A teljes anyag megtekinthető viszont a YouTube-on: *BBC Documentary 2017 – Secrets Of Britain s Sharia Councils BBC Documentary*. <https://www.youtube.com/watch/3EFP21OldMU> (letöltve: 2021.03.31.).

meg döntését, amikor Sonia azzal fenyegetőzött, hogy a rendőrséghez fordul. Sonia az interjúban elmondta, hogy számára különösen az volt megdöbbentő, hogy amikor azzal érvelt, hogy egy olyan erőszakos emberre, mint a férje, nem lehet rábízni a gyerekeket, azt a választ kapta, hogy nem lehet szembemenni az iszlám előírásaival.¹¹

IV. A saría ügye a brit parlament előtt

A film bemutatását követő napon, április 23-án a brit alsóház vitát tartott a *saría*-tanácsok szerepéről az Egyesült Királyságban,¹² amelyen a hozzászóló képviselők gyakran hivatkoztak a *BBC Panorama* programjának előző esti adására. Kris Hopkins konzervatív képviselő arra szólította fel a brit kormányt, hogy tisztázza a *saría*-tanácsokkal kapcsolatos álláspontját és vállaljon garanciát arra, hogy nem teszi lehetővé, hogy ezek a tanácsok alternatív jogrendszerként működjenek. Válaszában Helen Grant, igazságügyi helyettes államtitkár hangsúlyozta, hogy a *saría*-jog nem elfogadott a brit jogrendszerben, a bíróságok sem ismerik el, továbbá az országban nincs párhuzamos bírósági rendszer és a kormánynak nem is áll szándékában, hogy ezen a helyzeten változtasson.

A *saría*, illetve az iszlám jog és a brit jogrendszer viszonyának a kérdése a két-ezer-tízes évek eleje óta szinte állandóan napirenden szerepel Nagy-Britanniában. A kérdésnek komoly gyakorlati konzekvenciái is vannak, hiszen Britannia-szerte *saría*-tanácsok sora működik, s egy-egy nyilvánosságra került eset időnként heves vitákat vált ki. A brit parlament is többször foglalkozott a kérdéssel. 2012 októberében egy törvényjavaslat [*Arbitration and Mediation Services (Equality) Bill*] vitájára került sor, amely korlátozni kívánta a *saría*-tanácsok tevékenységét, egyidejűleg felszólítva őket a törvény előtti egyenlőség betartására, beleértve a nők jogait is.

A törvényjavaslatot benyújtó és már jó ideje az iszlám jog britanniai terjedése ellen fellépő Baroness Cox of Queensbury világosan rámutatott a helyzet ellentmondásosságára. A törvényjavaslat két összefüggő kérdéskörrel foglalkozik: egyik azoknak a nőknek a helyzete, akiket vallási indíttatású nemi diszkrimináció (*gender discrimination*) sújt, másik pedig az alternatív kvázi-jogrendszerek gyors fejlődése, ami aláássa a mindenki számára egy jog alapelvét.¹³ A beterjesztett törvényjavaslat egyébként büntetőjogi felelősségre vonást irányoz elő mindazokkal szemben, akik

¹¹ KERN, Soeren: Britain's Sharia Courts: You Cannot Go Against What Islam Says. *Grupo de Estudios Estratégicos*, 2013.04.26., <http://www.gees.org/articulos/britains-sharia-courts-you-cannot-go-against-what-islam-says> (letöltve: 2021.03.31.).

¹² House of Commons Debates Sharia Councils. *Euro-islam.info*, 2013.04.23., <https://more.bham.ac.uk/euro-islam/tag/courts/page/2/> (letöltve: 2021.03.31.).

¹³ Baroness Cox hozzászólása. Lásd *Arbitration and Mediation Services (Equality) Bill: Lords second reading*. 2012.10.22., <https://www.parliament.uk/business/news/2012/october/lords-arbitration-and-mediation-services-bill-second-reading/> (letöltve: 2021.03.31.).

azt állítják, hogy a *saría*-tanácsok vagy -bíróóságok joghatósággal rendelkeznek családjogi vagy büntetőjogi ügyekben.¹⁴

V. A Siddiqui-jelentés

Theresa May, akkori belügyminiszter 2016-ban egy jogi, illetve vallási/vallásjogi szakértőkből álló munkacsoportot állított fel, amelynek az volt a feladata, hogy vizsgálja meg a *saría*-jog helyzetét és a *saría*-tanácsok működését Angliában és Wales-ben. Ahogy a munkacsoport vezetője, Mona Siddiqui, az Edinburgh-i Egyetem iszlám- és vallásközi tanulmányok professzora a munkát összegző jelentés előszavában megfogalmazta, az alapvető feladat annak a megértése volt, miért léteznek a *saría*-tanácsok, és a muszlim férfiaknak és nőknek – főként a nőknek – miért van szükségük rájuk, és miért fordulnak hozzájuk.

Az Angliában és Wales-ben működő *saría*-tanácsok számát a becslések 30 és 85 közöttire – inkább utóbbihoz közelítőre – teszik (Skóciában nincsenek ilyen testületek). A Siddiqui-jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a *saría*-tanácsoknak nincs egyértelmű definíciója. Meghatározása szerint a *saría*-tanácsok „olyan tudósok helyi, önkéntes társulásai, akik magukat, vagy akiket közösségük illetékesnek, feljogosítottnak tart arra, hogy muszlimoknak tanácsot adjanak meghatározóan a vallási házasság és válás ügyeiben”. Mindezt egy 2019. május 1-jei parlamenti vitaanyag a mindennapi élet olyan területeivel egészíti ki, mint a *saría*-kompatibilis pénzügyek vagy a *halál*-élelmiszerek.¹⁵ A *saría*-tanácsoknak nincs jogi státuszuk, nem rendelkeznek joghatósággal. Ha bármiféle döntésük, vagy ajánlásuk ellentétes a brit joggal, azt az utóbbi felülírja.

A Siddiqui vezette munkacsoport 2018 februárjában tette közzé jelentését.¹⁶ A munkacsoport megállapítja, hogy a *saría*-tanácsokat igénybe vevők óriási többsége – több mint 90 százaléka – nő, akik férjüktől szeretnének elválni, ugyanakkor nem kötöttek polgári házasságot. Férfiak számára az iszlám módon történő válás (*talak*) sokkal egyszerűbb, egyoldalú deklaráció útján is lehetséges. Nők számára ez a lehetőség nem áll fenn, hacsak nincs eleve belefoglalva a házassági szerződésbe.

¹⁴ *The Arbitration and Mediation Services (Equality) Bill. A briefing from the British Academy Policy Centre.* <https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/198/Arbitration-Mediation-Services-Equality-Bill-briefing.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁵ A *halál* élelmiszerek az iszlámnak megfelelő, az iszlám által megengedett élelmiszereket jelentik. (Ellentéte a *harám*, vagyis a tiltott.)

¹⁶ *The independent review into the application of sharia law in England and Wales.* Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. February 2018., <https://www.gov.uk/government/publications/applying-sharia-law-in-england-and-wales-independent-review> (letöltve: 2021.03.31.).

A Siddiqui-jelentés több javaslatot is tesz. Az 1949-es Házassági Törvény (*Marriage Act*) és az 1973-as Házassági Ügyekről Szóló Törvény (*Matrimonial Causes Act*) kiegészítéseként szükségesnek tartaná, ha a polgári házasságra az iszlám házassági ceremónia előtt, vagy azzal egyidejűleg kerülne sor. Ezáltal létrejönne az iszlám, a keresztény és a zsidó házasságkötések jog szerinti öszhangja. Az 1949-es Házassági Törvényt ki lehetne egészíteni azzal, hogy bármely házasság (beleértve az iszlám házasságot) esetén büntetés jár azért, ha a felek elmulasztják a polgári regisztrációt, ami ezáltal a muszlim házaspárok számára is jogi követelménnyé válna. Az iszlám és a polgári házasság összekapcsolása a muszlim nők számára biztosíthatná a családjog nyújtotta védelmet, beleértve a polgári válás jogát, csökkentve ezáltal a *saría*-tanácsok szerepét.

A jelentés javasolja a *saría*-tanácsok működésének a szabályozását, mégpedig egy testület felállítása révén, amelyik készítené egy olyan eljárási szabályzatot, amelyet a *saría*-tanácsok elfogadhatnának és alkalmazhatnának. A brit belügyminisztérium azonban ezt a javaslatot elutasította. A fő indok az volt, hogy mindez legitimálná az iszlám jogot, s a hatóságok nem támogathatnak olyan szabályozást, amelyben a tanácsok mint a brit jogrendszer alternatívái jelennének meg.¹⁷

John Howell parlamenti képviselő kezdeményezésére a brit parlament 2019. május 2-án általános vitát tartott a „*saría*-jogi bíróságok” (*Sharia law courts*) helyzetéről az Egyesült Királyságban.¹⁸ Amint a vitáról készült összefoglaló anyag megállapítja, bár a médiában gyakran szerepel a „*saría*-bíróságok” kifejezés, azonban maguk az érintett szervezetek (többségük legalábbis), továbbá a kérdéskörrel akadémiai szinten foglalkozók inkább a „*saría*-tanács” nevet részesítik előnyben. Ez utóbbi azért is pontosabb, mert a *saría*-tanácsoknak nincs elismert, hivatalos jogi szerepük az Egyesült Királyságban. A *saría*-bíróság név meglehetősen félrevezető, hiszen azt a látszatot kelti, mintha tényleges bíróságról lenne szó, amelynek tagjai jogi értelemben vett bírók lennének. Ez az egyik oka annak a széles körben elterjedt félreértésnek, miszerint a *saría* „felülírná” a brit jogot, mintha legalábbis párhuzamos jogrendszer létezne Britanniában.

VI. Az Akhter–Khan-jogeset

A kérdés rendkívüli összetettségét jelzik a brit bíróságok e tárgyban hozott eltérő döntései is. 2018-ban a Brit Felsőbíróság (*High Court*) úgy döntött, hogy, az iszlám *nikáh* házassági szerződés megfelel a brit házassági jog követelményeinek, vagyis

¹⁷ UK rejects proposals to regulate sharia councils. *The National*, 2018.02.02., <https://www.thenational.ae/world/europe/uk-rejects-proposals-to-regulate-sharia-councils-1.701243> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁸ *Sharia law courts in the UK*. Debate Pack, Number CDP-2019-0102, 1 May 2019. House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2019-0102/CDP-2019-0102.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

hivatalosan, a brit jogrend szerint is érvényesnek tekintendő. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy azok a párok, akik ezen a módon kötöttek egymással házasságot, törvényesen el is válhatnak egymástól. A Brit Fellebbviteli Bíróság (*Court of Appeal*) azonban 2020 elején ezt a két évvel korábbi döntést felülbírált azzal az indoklással, hogy az iszlám házasság[i szerződés (*nikáh*)] a brit jogrend szerint érvénytelennek minősül.¹⁹

Ami a konkrét esetet illeti, Nasreen Akhter és Mohammed Shabaz Khan az iszlám vallás szerinti házassági szertartást tartottak 1998-ban egy nyugat-londoni étteremben, amelyen részt vett egy imám és mintegy 150 vendég. Külön polgári házasságkötésre nem került sor, jóllehet Mrs Akhter többször is felvetette ennek szükségességét. A párnak négy gyermeke született.

Miután a házasság nem sikerült, és a felek elhidegültek, majd 2016-ban külön költöztek egymástól, Mrs Akhter benyújtotta válási keresetét. Álláspontja szerint mind az iszlám házasság, mind a válási kereset megfelelt a brit jogrend előírásainak, s őt ugyanúgy megilleti a jogvédelem és jogi eljárás, mint az Egyesült Királyság bármely házaspárjának nőtágját. Mr Khan viszont úgy vélekedett, hogy a válási kérelem nem érvényes, mivel házasságkötésük csak a *saría*-jognak felelt meg, a brit törvények szerint nem jogszerű. Az üzletember Khant nyilvánvalóan az is motiválta, hogy jogszerű válás esetén az elvált feleség megindíthatja a pert a házaspár vagyonának bizonyos hányadáért.

A Londoni Felsőbíróság Családügyi Kollégiumának bírāja, Justice Williams megvizsgálta az esetet. 2018 nyarán közzé tett állásfoglalása szerint, miután a pár a nagy nyilvánosság előtt férjnek és feleségnek nyilvánította és tartotta magát, Mrs Akhternek igaza van, házasságukat el kell fogadni és ismerni, miután esküjük révén ugyanazok az elvárások vonatkoznak rájuk, mint bármely más brit házaspárra. A házasság Williams szerint megfelelt az 1973-as Házassági Ügyekről Szóló Törvénynek, következésképpen Mrs Akhter kérelme a házasságkötés megsemmisítésére jogilag megalapozott.²⁰

A Brit Fellebbviteli Bíróság 2020 februárjában felülbírált ezt a döntést és a házasságot, a brit házassági jog szerint érvénytelennek nyilvánította. A szertartás csupán egy házasságra „nem feljogosító ceremónia” („a non-qualifying ceremony”) volt, nem olyan helyen zajlott, amely hivatalosan is regisztrált házasságkötések céljára, semmiféle hivatalos okiratot nem adtak ki, és nem volt jelen anyakönyvvezető.

E nagy jelentőségű döntéssel lényegében elutasította azokat a törekvéseket, amelyek az iszlám (*saría*) jognak ezt az elemét a brit jogrendszer részévé kívánták tenni. Másfelől viszont ezáltal több ezer, Britanniában élő muszlim nő számára szűnt meg válás esetén a jogi védelem lehetősége.²¹

¹⁹ Appeal Court rules Islamic marriages invalid in UK. BBC News, 2020.02.14., <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-51508974> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁰ Estranged couple's Islamic marriage ruled valid by judge. BBC News, 2018.08.01., <https://www.bbc.com/news/uk-england-london-45032472> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ KERN, Soeren: UK Court: Sharia Marriages Not Valid Under English Law. Gatestone Institute International Policy Council, 2020.02.19., <https://www.gatestoneinstitute.org/15623/britain-sharia-marriages> (letöltve: 2021.03.31.).

VII. Párhuzamos jogrendszerek vagy kisebbségi jogrendek

A kérdéskör másként – mondhatni a „másik oldal”, vagyis a társadalmon belüli kisebbségi közösségek, az általuk használt „joghoz hasonló”, „kvázi-jogi” („law-like”) intézmények felől – is közelíthető. A *British Academy Policy Centre* Maleiha Malik jogász professzor által jegyzett jelentése szerint félrevezető ezeket a „kvázi-jogi” intézményeket „párhuzamos jogrendszereknek” nevezni – amelyek ráadásul fenyegetést jelentenek a liberális demokráciák számára –, mivel tevékenységüket sokkal pontosabban írja le a „kisebbségi jogrendek” („minority legal orders”, MLO) elnevezés.²²

A témakört tudományos igénnyel elemző, egyik legalaposabb, gyakran hivatkozott könyvet Ayelet Shachar, a *University of Toronto* professzora publikálta 2001-ben. Munkájában alapvetően azt vizsgálja, hogyan alakul a multikulturális társadalmakban a jogi autoritás két letéteményese, az állam és a „nomoi csoport”²³ közötti viszony. Kétféle megközelítést vázol fel, amelyek az állam és az egyház viszonyának hosszú történetéből fejlődtek ki: egyik a szekuláris abszolutista modell, a másik pedig a vallási partikularista modell.

Shachar javaslata szerint az állam és a nomoi csoport közötti érdekütközéseket nem problémaként, hanem egy olyan lehetőségként kell kezelni, amely növelheti mindegyik entitás érzékenységét, fogékonyságát és felelősségét valamennyi tagja iránt. Shachar javaslata a „közös irányítás” (*joint governance*), amely egyidejűleg kezeli a kulturális csoportokon belüli és a csoportok közötti egyenlőtlenségeket, illetve ennek Shachar által preferált formája, az átalakító alkalmazkodás (*transformative accommodation*). Komoly problémát okozhat ugyanis, ha az identitás-támogató (*pro-identity*) csoportpolitikák hatására javul az identitás-csoportok státusza, ugyanakkor romlik a kevésbé erős csoporttagoké.

A *British Academy Policy Centre* 2012-es jelentése két szempont alapján határozza meg a kisebbségi jogrendeket. Egyik a rájuk jellemző, jól körülhatárolható kulturális vagy vallási normák, a másik pedig olyan „rendszer-szerű” jellemvonások, amelyek alapján egy sajátos intézményi rendszerről beszélhetünk, amely biztosítja ezen normák azonosítását, értelmezését és érvényesülését.²⁴

²² MALIK, Maleiha: *Minority Legal Orders in the UK. Minorities, Pluralism and the Law*. British Academy Policy Centre, April 2012. 4. o.

²³ Shachar „nomoi csoportok” vagy „nomoi közösségek” alatt azokat a kisebbségi, elsősorban vallásilag meghatározott csoportokat/közösségeket érti, amelyeknek olyan átfogó és jól megkülönböztethető világnézetük van, amely magában foglalja a közösségre érvényes jog kialakítását is. Ez a definíció kiterjeszthető etnikai, törzsi vagy nemzeti alapokon szerveződő kisebbségi csoportokra is. Shachar elemzéseit azokra az identitás-csoportokra fókuszálja, amelyek arra törekcszenek, hogy nomosukat mint a teljes asszimiláció alternatíváját fenntartsák/megőrizzék. SHACHAR: *Multicultural Jurisdictions...* 2. o., 5. jegyzet. A *nomos* (tsz. *nomoi*) rendkívül gazdag jelentéstartalmú, görög eredetű szó, ebben az esetben a leginkább mint szokás, hagyomány, törvény értelmezhető.

²⁴ MALIK, Maleiha: *Minority Legal Orders in the UK*. 5. o.

A jelentés aláhúzza, hogy az állam a domináns, a legfőbb jogrendszer (*sovereign legal system*). A normatív szociális szabályozás egyéb formái „alárendelt” (*subordinate*) vagy „kisebbségi (minority) jogrendek”, amelyek az állami jogrendszer szabályozásának a tárgyai. Adódhatnak azonban olyan helyzetek, amikor a kisebbségi jogrend a kisebbségi közösségen belül erősebb legitimitással és autoritással rendelkezik, mint az állami jog.

Egy liberális állam többféleképpen viszonyulhat a kisebbségi jogrendekhez.

a) Betiltás. Nem jó megoldás, hiszen az MLO fontos szerepet játszhat a közösség autonómiájában, ráadásul nem biztos, hogy az állam maradéktalanul érvényt tud szerezni a betiltásnak.

b) Be nem avatkozás. Azért problematikus, mert nincs megfelelő garancia arra, hogy az MLO-n belüli sebezhető kisebbségek (például a nők) jogai nem szenvednek sérelmet.

c) Az MLO elismerése kisebbségi csoportjogok (*minority group rights*) vagy személyi jogrendszer (*personal law system*) garantálásával. Ez viszont olyan „identitás-címkét” ragasztana a közösségre, amely elszigetelné, megnehezítené az egyének mozgását a különböző kulturális és vallási közösségek és szociális szférák között.

d) Átalakító alkalmazkodás (*transformative accommodation*): egy olyan együttes/megosztott irányítási rendszer (*system of joint/shared governance*) az állami jog és a kisebbségi közösségek között, amely az egyének számára lehetővé teszi, hogy egyidejűleg lehessenek állampolgárok, akiknek az állam védi a jogait, és egy kisebbségi csoport tagjai, akik szabadon dönthetnek kulturális vagy vallási csoporttagságukról. A joghatóság bizonyos (például családjogi) esetekben megosztott az állam és az MLO között, s az állam és a kisebbségi jogrend kölcsönösen hathat egymásra. Minden szempontból megkülönböztetett figyelmet érdemelnek a „kisebbségeken belüli kisebbségek”, hiszen rájuk komoly nyomás nehezedik, hogy tartsák be szociális csoportjuk normáit, ugyanakkor nincs kellő érdekérvényesítési erejük.²⁵

e) Kulturális voluntarizmus: egy „harmadik út” a tiltás és a be nem avatkozás között, annak elismerése, hogy az egyén mind az állami jogrendszer, mind a kisebbségi jogrend részese kíván lenni. Eltérően az átalakító alkalmazkodástól, nincs szükség a közös kormányzás komplex intézményi rendszerére, a csoporttagság vagy a csoportnormák pontos meghatározására, a joghatóság felosztására az állam és a kisebbségi jogrend között, arra, hogy az egyén választásra kényszerüljön a kettő között. Az egyénnek megvan a szabad mozgási lehetősége a szociális csoportok, a kisebbségi jogrend és az állami jogrendszer között.

f) *Mainstreaming*: az MLO normáinak „fősodrúvá tétele”, vagyis az MLO normái az állami jogrendszer részévé válnak. Csak ott lehet sikeres, ahol az állam és a kisebbségi jogrend szorosan együttműködik a konkrét problémák megoldásában.

²⁵ Uo. 27–28. o.

VIII. Kanada és a saría

Kanadában az 1991-es Ontariói Választottbíróvási Törvény (*Ontario Arbitration Act*) lehetővé tette a vallási alapokon történő döntőbíráskodást, feljogosítva a vallási tisztviselőket, hogy közvetítsenek családon belüli, elsősorban válási és örökösödési viták elrendezésében.²⁶ A választottbíró döntése jogerős. Amennyiben viszont az érintett felek bármelyike úgy érzi, hogy a bíró döntése ellentmondásban áll a hatályos kanadai törvényekkel, fellebbezést nyújthat be.

Ezt követően több rabbinikus bíróság (*Bet Din*) is alakult, működésük azonban meglehetősen korlátozott maradt. Évente átlagosan mintegy 100 eset került a testületek elé, ebből mintegy 30 esetében került sor formális tárgyalásra.²⁷ Az ügyek többsége üzleti vita, de akad közöttük családügyi eset is (a torontói rabbinikus bíróság mindössze két ilyen tárgyalta). A rabbinikus bíróságok ugyanakkor évente több száz, zsidó vallási alapokon történt válásról adnak ki hivatalos dokumentumot.

2003-ban egy nyugdíjas muszlim jogász – egyúttal iszlám vallásjogi tudós – Syed Mumtaz Ali²⁸ bejelentette, hogy az említett törvény alapján létrehozott egy olyan testületet [*Islamic Institute of Civil Justice* (IICJ), Iszlám Magánjogi Intézet], amely az iszlám jog elveinek megfelelő választottbírói tevékenységet folytat. „A muszlimok úgy tartják, hogy életük minden mozzanatában az iszlám jognak kell engedelmessé válniuk és annak megfelelően élniük. [...] A Választottbíróvási Törvény pedig valamennyi szekuláris, vallási és kulturális közösséget egyenlőként kezel” – fogalmazott egy 2004-ben a BBC-nek adott interjújában.²⁹ Az IICJ 2004-ben meg is kezdte tevékenységét. A külső környezet azonban nem kedvezett a testület működésének, miután a kanadai médiában is egyre-másra jelentek meg az iszlámot, a muszlimokat és a *sariát* élesen bíráló cikkek. Mindehhez hozzájárultak az olyan események, mint a 2001. szeptember 11-i New York-i, vagy a 2004. március 11-i madridi terrortámadás.

Jóllehet a bejelentett új testület működése minden szempontból összhangban állt a hatályos helyi törvényekkel, mégis hatalmas vitát váltott ki. Létrejött a támogatók és ellenzők („pro-tribunal” vs. „anti-tribunal”) tábor. Muszlim vezetők többek között

²⁶ *Canadian Law and Religion: Faith-Based Arbitration in Ontario*. University of Toronto Libraries. <https://exhibits.library.utoronto.ca/exhibits/show/canadianlawandidentity/cdnlawreligion/cdnlawreligionarb> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁷ JIMÉNEZ, Marina: Rabbinical courts at core of dispute are seldom used. *The Globe and Mail*, 2005.09.14., <https://www.theglobeandmail.com/news/national/rabbinical-courts-at-core-of-dispute-are-seldom-used/article986799/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁸ Az indiai származású, Hyderabadban, Londonban és Torontóban jogot tanult Ali volt Kanada első olyan jogásza, aki nem a Bibliára, hanem a Koránra esküdött föl. 1990-es nyugdíjba vonulásáig 25 éven keresztül Ontario tartomány kormányzatának alkalmazásában állt, ahol társasági joggal (*corporate law*) foglalkozott. Syed Mumtaz Ali, 1st Muslim lawyer in Canada, dies at 82. *BBC News*, 2009.07.17., <https://www.bbc.ca/news/canada/syed-mumtaz-ali-1st-muslim-lawyer-in-canada-dies-at-82-1.823391> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁹ Uo.

azzal érveltek, hogy már csaknem másfél évtizede nemcsak a zsidó Bet Din, hanem *iszmáilita*³⁰ választottbíráóságok is folytatnak családi ügyekben mediációs tevékenységet. Többen emiatt iszlamofóbiát vélelmeztek a háttérben.

2004 júniusában Ontario miniszterelnöke felkérte Marion Boyd korábbi főügyészt és nőügyi minisztert, készítsen egy átfogó jelentést a választottbíráskodásról családi és örökösödési ügyekben. Boyd – támaszkodva Shachar „átalakító alkalmazkodás” modelljére – az eddigi választottbírói gyakorlat folytatása, családjogi és örökösödési ügyekben pedig az alternatív formák fenntartása, vagyis a vallási alapokon működő választottbíráskodás további működése mellett foglalt állást. Nem osztotta azokat az aggodalmakat, amelyek szerint mindez csak a kezdete lenne egy olyan folyamatnak, amelynek a végső célja a kanadai muszlimok különálló politikai identitásának elősegítése.

Arra hívta fel ugyanakkor a figyelmet, hogy Kanada multikulturális társadalom, és az egyik legfontosabb feladat annak a feszültségnek a kezelése, amely a kisebbségi csoportok elismerése és az adott kisebbségeken belüli egyének személyi jogainak a védelme között jön létre. A szekuláris állami jog nem kezel mindenkit egyenlően, hiszen az eltérő egyéni hátterek miatt különbségek vannak ezeknek a jogoknak az érvényesülésében. Ha viszont az állam teljes szabadságot ad a kulturális csoportoknak, a csoporthoz tartozó egyének személyi jogai sérülhetnek, ami elfogadhatatlan a kanadai társadalom számára. A kisebbségi közösségek jogainak érvényesítésével egyidejűleg a kisebbségeken belüli egyének személyi jogainak is érvényesülniük kell.³¹ Egyetlen kulturális csoport sem gátolhatja tagjait abban, hogy a mindenki számára elérhető jogokhoz és törvényekhez hozzájuthassanak. A jelentés számszerint 46 javaslatot fogalmazott meg, amelyeket a rendszer hatékonyabb működése szempontjából szükségesnek tartott.³²

Ontario miniszterelnöke, Dalton McGuinty alig egy év elteltével, 2005 szeptemberében bejelentette a vallási alapokon működő választottbíráskodás tilalmát Ontario tartományban, beleértve az ilyen tevékenységet folytató zsidó és a keresztény intézményeket is. „Arra a következtetésre jutottam, hogy elég hosszú vitát folytattunk. Nem lesz *saría*-jog Ontarióban. Nem lesz vallási választottbíráskodás Ontarióban. Valamennyi ontariói számára csupán egyetlen jog lesz” – jelentette ki McGuinty.³³ Az

³⁰ A *siíta* iszlám egy irányzata.

³¹ *Dispute Resolution in Family Law: Protecting Choice, Promoting Inclusion*. Report prepared by Marion Boyd. Executive Summary, December 2004., <https://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/boyd/executivesummary.html> (letöltve: 2021.03.31.).

³² BOYD, Marion: Religion-Based Alternative Dispute Resolution: A Challenge to Multiculturalism. In BANTING, Keith – COURCHENE, Thomas J. – SEIDLE, F. Leslie (eds): *Belonging?: Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Montreal, 2007. (The Art of the State, 3.) 465–473. o.

³³ McGuinty government rules out use of sharia law. *The Globe and Mail*, 2005.09.12., <https://www.theglobeandmail.com/news/national/mcguinty-government-rules-out-use-of-sharia-law/article18247682/> (letöltve: 2021.03.31.).

ontariói törvényhozás 2006-ban törvénybe iktatta a vallási alapú választottbíráskodás tilalmát.

Az ellenzők tábora üdvözölte a döntést, mint annak a pozitív példáját, ahogy a multikulturális társadalmak meghúzzák a határvonalat a kisebbségi közösségek illiberális tevékenysége körül: „eddig és ne tovább”. Sokan a muszlimok köreiben is örömkönnének adtak hangot, s a lépést a nők jogai érdekében fellépő mozgalom győzelmeiként értékelték.

A másik oldal viszont mindebben a vallásszabadság megsértésének és az iszlamo-fóbiának a jeleit látta. Ráadásul mivel a vallási választottbíráskodás teljes egészében kikerült az ontariói bíróságok hatásköréből, semmiféle rálátás nincs arra nézve, vajon a nők egyenrangú felek-e az imámok, rabbik vagy egyéb választottbírók informális vallási választottbíráskodása során.³⁴ Több zsidó vezető is kifejezte csalódottságát. Felmerült egy olyan aggály is, hogy egy ilyen lépés közös platformra helyezi az ortodox zsidókat, egyes keresztény vezetőket és a fundamentalista muszlimokat.

A *University of Toronto Law School* vezető iszlám professzora, Anver Emon megdöbbenésének adott hangot a kialakult „emocionális vita” hevességén, amelynek semmiféle észszerű alapja nem volt, ráadásul „súrolta az iszlamo-fóbia határát”.³⁵ Az egyik fő problémát abban látta, hogy a Boyd-jelentés sem tisztázza, pontosan mit is ért iszlám-jog alatt és mivel járna a *saría*-jogon alapuló választottbíráskodás. Ezért is születhettek olyan vélemények, amelyek szerint mindez tágra nyitná a kapukat a *saría* egyre bővülő körben történő alkalmazása előtt, beleértve a büntetőjog szféráját is.³⁶

³⁴ 'One law for all Ontarians', by Harvey Simmons Professor Emeritus. Editorian opinion. *Toronto Star*, 2010.09.14., https://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/2010/09/14/one_law_for_all_ontarians.html?rf (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ No more faith-based arbitration. *Law Times*, 2005.09.19., <https://www.lawtimesnews.com/news/general/no-more-faith-based-arbitration/258767> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁶ EMON, Anver M.: Islamic Law and the Canadian Mosaic: Politics, Jurisprudence, and Multicultural Accommodation. *La revue du Barreau Canadien*, 87. (2008) 391–425. o.

Sz. BÍRÓ Zoltán *

A második karabahi háború: előzmények, a háború menete és következményei

I. A karabahi konfliktus 20. századi előzményei és az első karabahi háború

A 2020 őszen kiújult azeri–örmény konfliktus nem újkéletű. A szembenállás forrása Hegyi-Karabah. Egy olyan, a Kaukázus hegyei között található terület, amire örmények és azeriek egyaránt igényt tartanak. A jelenlegi konfliktus közvetlen előzményei a múlt század húszas éveire nyúlnak vissza. Azokra az évekre, amikor az Orosz Birodalom romjain létrejött a Szovjetunió, és kialakultak belső közigazgatási határai. A Kaukázus déli oldala, ahol három jelentős etnikai közösség él évszázadok óta, a 18–19. század fordulóján került orosz felügyelet alá. Az I. világháború végén a birodalom kaukázusi periferiáján rövid életű önálló köztársaságok jöttek létre. Leghosszabb ideig a grúz állam tartotta magát (1918–1921), de átmenetileg létrejött az önálló örmény (1918–1920) és az azeri köztársaság (1918–1920) is. 1921-re azonban mindhármat megszállta a Vörös Hadsereg, és elkezdődött a szovjetizálásuk. Az utóbbi együtt járt a transzkaukázusi terület új belső – adminisztratív – határainak meghatározásával. E folyamat részeként a győztes bolsevikok körében komoly vita bontakozott ki arról, hogy a túlnyomó többségében örmények által lakott terület, Hegyi-Karabah örmény vagy azeri fennhatóság alá kerüljön-e. Mindkét oldalon arra hivatkoztak, hogy a vitatott területen hosszú ideje élnek éppúgy örmények, ahogy azeriek is. Voltak olyan időszakok, amikor a terület az örmények által irányított államalakulat része volt, de volt olyan is, amikor Hegyi-Karabah felett a térség muszlimjai „rendelkeztek”. Az örmények érveit nemcsak az erősítette, hogy ők igazolt módon az azerieknél jóval korábban jelentek meg a vitatott területen, de az is, hogy a múlt század húszas éveinek elején az ott élők több mint 90 százaléka örmény volt. Ennek ellenére évekig tartó vita bontakozott ki a terület hovatartozásáról.

Kezdetben úgy tűnt, hogy azeri oldalon is készek tudomásul venni Hegyi-Karabah Örményországhoz tartozását. Az *Azerbajdzsáni Forradalmi Bizottság* 1920 végén még hajlandó volt elfogadni, hogy az azeri törzsterületektől különálló Nahicseván Jereván felügyelete alá kerüljön, míg Hegyi-Karabah lakói maguk döntsenek sorsukról. Ezzel

* Sz. Bíró Zoltán történész, Oroszország-kutató, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék.

nemcsak a helyi azeri vezetés értett egyet, de Moszkva kaukázusi megbízottja, Szergo Ordzonikidze, sőt maga Sztálin is, aki a *Pravda* december 4-i számában lényegében ugyanezt az álláspontot fejtette ki.¹ Egy ideig változatlan maradt a bolsevik vezetés Hegyi-Karabahhoz kapcsolatos elképzelése. Olyannyira, hogy a bolsevik párt *Kaukázusi Irodája* az 1921. július 3-án tartott ülésén ismételten megerősítette, hogy a szóban forgó terület Szovjet-Örményország része. Két nappal később azonban az iroda felülvizsgálta álláspontját, és Hegyi-Karabahot Szovjet-Azerbajdzsánnak ítélte azzal a feltétellel, hogy a területnek széles körű autonómiát kell biztosítani.² A bolsevik vezetés álláspontjának változása mögött a Kaukázuson túli terület politikai erőviszonyaiban bekövetkező átrendeződés állt. 1920-ban Örményország még nem állt bolsevik felügyelet alatt, ezért az ellenzékben lévő örmény kommunisták vonzerejét meg kellett erősíteni, többek között azzal az ígérettel is, hogy ha ők győznek, Szovjet-Örményország része lesz Hegyi-Karabah. De azok után, hogy az örmény köztársaság összeomlott, és megkezdődött a terület szovjetizálása, ez a szempont okafogyottá vált. Helyette más stratégiai elképzelések kerültek előtérbe: az ataturki Törökország megbékítése és az épp akkor szovjet ellenőrzés alá kerülő muszlim lakosság megnyugtatása.³ Nyilván az is szerepet játszott az álláspontváltozásban, hogy az azeriek jóval többen voltak, mint az örmények. Nem beszélve arról, hogy Baku stratégiai értékét nagyban növelte a környékén lévő olajlelőhelyek gazdasági jelentősége. Vagyis 1921 nyarára a forradalom érdekei fontosabbá váltak Szovjet-Örményország érdekeinél.

Ez a döntés azonban sem az örményeket, sem az azeriket nem elégítette ki. Az előbbiek nem tudták elfogadni, hogy Örményország közelében létrejöjjön egy olyan, tőle területileg elválasztott, örmény többség által lakott autonóm képződmény, ami nem tartozik hozzájuk, miközben Azerbajdzsán megkaphatta Nahicsevánt, azt területet, ami éppúgy nem érintkezik az azeri törzsterületekkel, ahogy Karabah sem az örménnyel. Vagyis Azerbajdzsánnak lehetett egy exklávéja, míg Örményországnak nem. Az azeriek pedig azért voltak elégedetlenek, mert területükön egy addig nem létező adminisztratív egység jött létre kiterjedt autonómiával. Ám mindaddig, amíg a szovjet központi hatalom erős maradt, és a birodalmi abroncs feszesen egyben tartotta a szövetségi államot, a Hegyi-Karabah körüli konfliktus sem tört a felszínre. Ez azonban nem jelentette azt, hogy örmény részről a színpalak mögött időről időre ne kezdeményezték volna az autonóm terület Jereván felügyelete alá történő áthelyezését. Az örmény vezetés ilyen kéréssel 1945-ben, 1963-ban, 1977-ben és 1983-ban is fordult

¹ Сталин, И. В.: Да здравствует Армения! // *Правда*, 4. дек. 1920.

² А *Kaukázusi Iroda* 1920. július 5-i ülésének jegyzőkönyvét idézi Пряхин, В. Ф.: *Региональные конфликты на постсоветском пространстве*, Москва, 2002. с. 93.

³ Лásд *Протокол заседания комиссии по определению границ между республиками Закавказья*. 25. июня 1921. Тифлис // Нагорный Карабах в 1918/1923 гг. Сборник документов и материалов, Ереван, 1992. с. 640.

Moszkvához, vagyis Sztálin, Hruscsov, Brezsnyev és Andropov idején egyaránt próbálkozott ezzel, de mindhiába.

Az örmény párt- és állami vezetők újra és újra bizalmasan kezdeményezték Hegyi-Karabah hovatarozásának felülvizsgálatát, de erről a szovjet időkben nem volt szabad nyilvánosan beszélni. Ez azonban mit sem változtatott azon a tényen, hogy a karabahi örmények évtizedeken át elégedetlenek voltak helyzetükkel. Leginkább azt nehezményezték, hogy az azeri hatóságok a legkülönbözőbb módon próbálták nehezíteni kapcsolataikat az anyaországgal, és az azeri családok szisztematikus betelepítésével igyekeztek az autonóm terület etnikai arányain változtatni. De a legkomolyabb problémát mégiscsak az jelentette, hogy nem tudtak megbékülni azzal a helyzettel, hogy idegen fennhatóság alatt kell élniük, még ha egy nagyobb szövetségi állam, a Szovjetunió keretei között is.

Gorbacsov 1985-ös hatalomra kerülésével új helyzet állt elő. A rendszer liberalizálódásának körülményei között lehetővé vált, hogy olyan fontos és korábban tabuként kezelt közügyekről is nyíltan lehessen beszélni, mint amilyen Hegyi-Karabah ügye volt. A születőben lévő demokratikus nyilvánosság, a központi hatalom által is támogatott *glasznoszty* megadta annak szabadságát, hogy az autonóm területen már 1987 második felében aláírásgyűjtés kezdődhessen Hegyi-Karabah Örményországhoz történő csatolásáról. Egyre több ismert és befolyásos örmény karolta fel ezt a kezdeményezést, és fordult különböző csatornákon át a legfelsőbb szovjet vezetéshez. Ám a Szovjetunió polgárai sem a karabahi aláírásgyűjtésről, sem a befolyásos örmények közbenjárásáról ekkor még nem értesülhettek. A korabeli központi szovjet sajtó – a pártvezetés utasítására – ugyanis elhallgatta ezt. Gorbacsov és környezete úgy tett, mintha a „nemzetiségi kérdés” már rég megoldódott volna, ezért az örmények kérésére semmilyen formában sem reagált. Ezzel szemben az azeri vezetők árgus szemekkel követték az örmények Karabahhoz kapcsolatos aktivitásának növekedését. Ez 1987 végére odavezetett, hogy az autonóm terület északnyugati részén lévő Cserdahliban a tüntető örményeket az azeri karhatalmi erők durván megverték, mindenki értésére adva ezzel, hogy az azeri hatalom továbbra is teljes mértékben ura a helyzetnek. Ez azonban már ekkor sem volt így. Az örmények megveretése pedig semmi másra nem volt jó, csak arra, hogy megerősítse eltökéltségüket. Mindez azonban csak a kezdet volt.

1987 végére már a karabahi vezetés is a terület Örményországhoz történő csatolása mellett foglalt állást. A helyi vezetés annak érdekében, hogy megerősítse pozícióját, referendumot írt ki. A nem hivatalos népszavazásnak arra a kérdésre kellett választ adnia, hogy az autonóm terület lakói azeri vagy örmény fennhatóság alatt szeretnének-e élni. A lakosság közel fele vett részt a referendumon. A népszavazás eredményét a *Hegyi-Karabahi Autonóm Terület Tanácsa* 1988. február 20-i ülésén hozta nyilvánosságra. Az eredmény nem okozott meglepetést: a terület lakóinak nagy többsége az Örményországhoz történő csatlakozást támogatta. Ez már csak azért is várható volt, mert az autonóm terület lakóinak háromnegyede – a hosszú ideje tartó szisztematikus

azeri betelepítések ellenére is – még mindig örmény volt. Ezek után a terület vezetése – népszavazás eredményére hivatkozva – levélben fordult a Szovjetunió, valamint a két érintett tagköztársaság Legfelsőbb Tanácsához, hogy fogadják el a Hegyi-Karabahban élők kérését, és a területet rendeljék Jereván fennhatósága alá. Azeri részről azonnal elutasították a karabahi kérést, míg a szövetségi központ ismét csak kivárt. Megint úgy tett, mintha ez a kérdés nem tartozna rá, és a probléma megoldását átengedte Bakunak.

Az azeriek és az örmények közti feszültség mindeközben nőttön-nőtt, de 1988 februárjáig alapján véve békés keretek között maradt. A fordulat azok után következett be, hogy egy karabahi kisváros, Aszkeran mellett véres összeütközésre került sor az örmények és az azeriek között. A kisváros örmény lakóira rátámadó azeriek csaknem fél száz örményt sebesítettek meg. De a verekedésnek két azeri fiatalember is áldozatává vált. Amikor ez kiderült a szovjet főügyész helyettesének televíziós nyilatkozatából, a hír futótűzként kezdett el terjedni, és az azeriek felháborodása már röviddel a moszkvai bejelentés után súlyos örményellenes zavargásokba torkolt a Baku közeli iparvárosban, Szumgaitban. A feldühödött azeri tömeg véres pogromba kezdett. A három napon át tartó öldöklést a helyi rendőrség tétlenül nézte. A segélykérő telefonokra sem ők, sem a mentők napokon át nem reagáltak, ahogy a város közelében állomásozó szovjet katonai egységek sem.⁴ A szumgaiti pogrom Szovjetunió-szerte megdöbbenést keltett. Senki nem számított arra, hogy az Orosz Birodalom késői korszakának zsidóellenes pogromjai a 20. század végén megismétlődhetnek, ezúttal az örményekkel szemben. A rendőrség és a katonaság tétlenségének súlyos következményei lettek. Az ugyanis sokakban azt a benyomást keltette, hogy a felmerülő problémákat erőszakkal meg lehet oldani anélkül, hogy az abban részt vevőknek tartaniuk kellene tettük következményeitől. A szumgaiti erőszak csak nyitánya volt a későbbi, a Szovjetunió több pontján megismétlődő véres etnikai konfliktusoknak. Az eset drámaiságát csak tovább növelte, hogy a Szumgaitban történtek előhívták az örmények traumatikus emlékét a törökök 1915-ben ellenük elkövetett genocídiumáról.

A szövetségi központ – a helyzetet félreértve vagy azt tudatosan eltorzítva – úgy tett, mintha a szumgaiti eset mindössze „huliganizmus” lett volna, míg az örmények tömeges tiltakozása, sztrájkja és egyéb politikai követelései jóval súlyosabbak, mert azok a hatalom stabilitására jelentenek veszélyt.⁵

A konfliktusnak ebben a korai szakaszában az azerbajdzsáni párt- és állami vezetés – Hegyi-Karabah kivételével – még ellenőrzése alatt tudta tartani a felügyeletére

⁴ Gorbacsov épp azon a napon közölte a szembenálló feleket józanságra intő cikkét az azeri és az örmény központi pártlapban, amikor elkezdődött a három napon át tartó szumgaiti pogrom. Lásd *Обращение Генерального секретаря ЦК КПСС от 27 февраля 1988 г.: К трудящимся, к народам Азербайджана и Армении* // *Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.)*, Москва, 2016. т. 1. с. 108–110.

⁵ A szumgaiti események felkészületlenül érték Moszkvát. A Politikai Bizottság február 29-i ülésének ma már nyilvános jegyzőkönyve azonban arról tanúskodik, hogy megkésve ugyan, de nagyon komolyan vették a történeteket. Lásd *Заседание Политбюро ЦК КПСС (29 февраля 1988 года)* // <http://sumgait.info/sumgait/politburo-meeting-29-february-1988.htm> (letöltve: 2021.03.31.).

bízott területet, míg az örményről ez már ekkor sem volt elmondható. A jereváni kommunista vezetés már korábban elveszítette politikai erejét, és az Örményországban zajló folyamatok irányítását az örmény társadalom aktív csoportjai vették át. Moszkva különböző eszközökkel próbálta a konfliktus eszkalálódását megakadályozni, nem sok sikerrel. Gorbacsov és környezete nemcsak attól tartott, hogy a konfliktusban közvetlenül érintett két tagköztársaságban válik ellenőrizhetetlenné a helyzet, de attól is, hogy a Szovjetunió más részein is hasonló határviták alakulhatnak ki. Eközben a szovjet pártfőtitkárnak azzal is számolnia kellett, hogy az akkor már egyre erősebbé váló liberális ellenzéke – élén Andrej Szaharovval és Borisz Jelcinnel – egyre határozottabban támogatta az örmények kérését. Szaharov a karabahi probléma megoldását a „peresztrojka próbakövének” tekintette, és arra szólította fel a szovjet vezetést, hogy azt demokratikus módon oldja meg. Álláspontja szerint ugyanis „a nemzetek önrendelkezési jogának” érvényesülése előrébb való „a határok sérthetetlenségénél”.⁶

Moszkva azonban más megoldást látott helyesnek. Gorbacsov és környezete úgy gondolta, hogy a rend helyreállítása az elsőszámú feladat, ezért 1988 márciusában újabb katonai erőt vezényeltek Jerevánba, hogy felszámolják a tüntetéseket. Moszkva ezzel a döntésével nem sokra ment. Sőt, épp ellenkező hatást váltott ki, mint amit szeretett volna elérni: csak fokozta az örmények elszántságát. Olyannyira, hogy értelmiségiek egy csoportja ekkor érezte elérkezettnek a pillanatot arra, hogy létrehozza a *Karabah Bizottságot*.⁷ A szervezet vezetését rövid időn belül Örményország majdani első elnöke, Levon Ter-Petroszjan vette át. Párhuzamosan ezzel Hegyi-Karabahban is létrejött egy hasonló csoport. Az egyre erőteljesebbé váló társadalmi akaratnak egy idő után már az örmény tagköztársaság Legfelsőbb Tanácsa – a kor parlamentje – se tudott ellenállni, és 1988. június 15-én határozatban mondta ki, hogy kész az autonóm terület átvételére. Két nappal később az azerbajdzsáni tagköztársaság Legfelsőbb Tanácsa határozottan elutasította Hegyi-Karabah Örményországnak történő átadását. Az így kialakult helyzet nyilvánvalóvá tette, hogy nemcsak súlyos alkotmányos, de egyben átfogó politikai válság jött létre. Ezt a folyamatot mélyítette tovább az autonóm terület vezetésének július 12-i bejelentése Azerbajdzsánból való kiválásukról és Örményországgal való egyesülésükről.

Az örményországi és a karabahi eseményekkel párhuzamosan Bakuban már májusban tüntetések kezdődtek. A tiltakozásokat a *Varlig* nevű radikális csoport szervezte. E szervezet társadalmi támaszát főként azok a nemsokkal korábban városokba költöző, a hagyományos muszlim életformától távolodó, de attól még nem elszakadó

⁶ Andrej Szaharov 1988. március 21-én levélben fordult az SZKP KB főtitkárához, Mihail Gorbacsovhoz, kérve a karabahi probléma „határozott, demokratikus és alkotmányos megoldását”. A levelet teljes terjedelmében lásd Золян, Сурен: *Нагорный Карабах: проблема и конфликт*, Москва, 2001. // <http://www.armenianhouse.org/zolyan/nf-ru/karabakh/appendix.html> (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ Саркисян, Манвел: *Начало карабахского движения и формирование комитета «Карабах»* // <https://www.lragir.am/ru/2018/02/17/61091/> (letöltve: 2021.03.31.).

csoportok alkották, amelyek örményellenes ösztöneit könnyű volt felkorbácsolni. Hozzájuk képest mérsékeltabb álláspontot képviseltek azok a bakui értelmiségiek, akik ez idő tájt hozták létre az *Azeri Népfrontot* Abulfaz Elcsibej, Azerbajdzsán későbbi elnökének vezetésével.

1988 őszére már annyira feszültté vált a helyzet Azerbajdzsánban, hogy mind a karabahi területről, mind Azerbajdzsán többi részéből megindult az örmények tömeges kivándorlása. Néhány hét alatt több mint 200 ezren hagyták el Azerbajdzsánt, és települtek át főként Örményországba. Eközben Bakuban is rendszeressé váltak a tüntetések. A kommunista vezetés itt is kezdte elveszíteni hatalmát. Novemberben Moszkva ebben a helyzetben úgy döntött, hogy az azeri fővárosba is katonákat irányít, hogy segítségükkel feloszlassa a tüntetéseket. A hadsereg akcióba is lépett. Ezúttal még áldozatok nélkül tudta megoldani a feladatát.

Néhány nappal később, 1988. december 7-én pusztító földrengés rázta meg az örményországi Szpitakot. A természeti katasztrófa 25 ezer ember életét oltotta ki. A szövetségi központ – kihasználva a földrengés nyomán kialakult helyzetet – elrendelte a Karabah Bizottság tagjainak letartóztatását és Moszkvába szállítását.⁸ Hasonló letartóztatásokra került sor az azeri nacionalisták körében is. A központi vezetés az egyre feszültebbé váló helyzetre – a letartóztatásokon túl – azzal reagált, hogy 1989. január 12-én Hegyi-Karabah irányítását kivette az azeri vezetés kezéből, és a területet közvetlen szövetségi felügyelet alá vonta.⁹ Ez a döntés átmenetileg ugyan enyhített a helyzeten, de nem hozott tartós megoldást. Az örmények egy ideig abban bíztak, hogy ez az első lépés az autonóm terület Jereván irányítása alá rendelése felé, de csalatkozniuk kellett. Az azeriek pedig ugyanezen megfontolások alapján a kezdet kezdetétől ellenségesen fogadták a szövetségi irányítás bevezetését.

Erre az időszakra az exodus kölcsönössé vált. Már nemcsak Azerbajdzsánból üldözték el az ott élő örmények nagy részét, de Örményországból is az ott élő azerieket. A kölcsönös kiüldöztetés mindkét oldalon tovább növelte a feszültséget, ami egyre inkább radikalizálta az egymásnak feszülő álláspontokat. Ez Azerbajdzsánban odavezetett, hogy 1989 kora tavaszán a szélsőséges azeri nacionalisták, és az Azeri Népfront képviselői *Koordinációs Bizottságot* hoztak létre tevékenységük összehangolására. A bizottság irányítása fokozatosan Abulfaz Elcsibej kezébe került, aki pánttürk eszméivel és a Nyugattal együttműködést kereső álláspontjával a mérsékeltbb azeri politikusok közé tartozott. Ám hiába állt a legjelentősebb azeri ellenzéki mozgalom élén egy viszonylag mérsékelt politikus, ő sem tudta megakadályozni, hogy az örmények

⁸ Колоницкий, Б. И.: *Армения: большие конфликты маленькой страны* // СССР после распада, Санкт-Петербург, 2007. с. 290.

⁹ Lásd Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 января 1989 г. № 10017-XI: *О введении особой формы управления в Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР* // Распад СССР: документы и факты (1986-1992 гг.), Москва, 2016. т. 1. с. 378–380.

és azeriek szembenállása ne torkolljon előbb egy újabb véres örményellenes pogromba, majd a késlekedve fellépő szovjet hadsereg nem kevésbé véres rendteremtésébe.

A bakui pogrom előzménye, hogy 1989. december 1-én az örmény Legfelsőbb Tanács határozatban mondta ki Hegyi-Karabah Örményországhoz történő csatolását.¹⁰ Ez a jereváni döntés Azerbajdzsán-szerte tiltakozó akciók sorát váltotta ki. A drámai végkifejlet 1990. január 13-án vette kezdetét. Ekkor indultak el az azeri pogromlovagok Bakuban, hogy házról házra járva „megtisztítsák” a várost az örményektől. A kegyetlen leszámolás, ami legkevesebb több tucat, míg más források szerint közel háromszáz ember életét oltotta ki, napokig tartott. A hadsereg katonái csak január 20-án – egy nappal azután, hogy Gorbacsov elrendelte a rendkívüli állapot bevezetését Bakuban – kaptak parancsot a lincselők és randalírozók megfékezésére.¹¹ Fellépésük több mint 130 ember életét követelte.

Már a bakui pogrom előtt is akadt példa a két szovjet köztársaság határainál kölcsönös ágyútűzre, de az azeri fővárosban történtek után végképp elszabadultak az indulatok, és hosszú időre elveszett annak reménye, hogy a konfliktust belátható időn belül le lehet zárni. A Szovjetunió 1991 végén bekövetkező összeomlása, a szembenálló tagköztársaságok szuverén állammá válása nemcsak nemzetközivé tette a konfliktust, de annak megoldását is a korábbiaknál kilátástalanabbá tette. A kilencvenes évek elején az önállóvá vált Azerbajdzsán többször tett kísérletet arra, hogy erőszakkal vegye vissza az örmények által ellenőrzött Hegyi-Karabahot és azt a hét azeri járást, ami az egykori autonóm területet elválasztotta az örmény törzsterületektől, és ugyancsak örmény felügyelet alá került. Az évekig tartó háborúban mindkét oldalon követtek el súlyos bűnöket. Az örmények Hodzsali 1992. februári bevételekor, amikor a városból menekülő azeri civilek közé lövettek. A súlyos incidensnek több száz polgári lakos esett áldozatául.¹² De az örmények is megszenvedték a háborút. Kiváltképp az autonóm terület fővárosában, Sztyepanakertben (Hankendiben) élők, akiket a közeli magaslaton lévő Susi (Susa) városából az azeri erők hosszú időn át gránátokkal és Grad rakétákkal lőttek. Ez csak azok után fejeződött be, hogy az örmények 1992 májusában elfoglalták a várost.

Az első karabahi háború (1992–1994) sorozatos azeri kudarcaiba előbb az ország első elnöke, a helyi kommunista párt utolsó vezetője, Ajaz Mutalibov (1990–1992),

¹⁰ Az Örmény SZSZK Legfelsőbb Tanácsának 1989. december 1-én hozott határozatát Hegyi-Karabah Örményországgal történő egyesítéséről a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa Elnöksége 1990. január 10-i határozatával megsemmisítette. Lásd Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 10 января 1990 г. № 1050-I: *О несоответствии Конституции СССР актов по Нагорному Карабаху, принятых Верховным Советом Армянской ССР 1 декабря 1989 года и 9 января 1990 года* // Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.), Москва, 2016. т. 1. с. 448–449.

¹¹ Lásd Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 января 1990 г. № 1092-I: *О введении чрезвычайного положения в городе Баку* // История современной России. Документы и материалы (1985–1999), Москва, 2011. ч. 1. с. 403.

¹² Колоницкий, Б. И.: *Армения: большие конфликты маленькой страны* // СССР после распада, Санкт-Петербург, 2007. с. 297–298.

majd a helyére lépő Abulfaz Elcsibej (1992–1993) is belebukott. Őket az időközben Moszkvából visszatérő Hejdar Alijev követte, aki ezt megelőzően a nahicseváni terület parlamentjének (1991–1993), majd néhány hónapon át az azerbajdzsáni törvényhozásnak volt az elnöke. Az idősebb Alijev, aki a szovjet korszakban előbb a tagköztársaság Állambiztonsági Bizottságát, a KGB-t (1967–1969), majd – a helyi kommunista párt első titkáráként – a kaukázusi szovjet köztársaságot vezette (1969–1982), pályája során komoly politikai tapasztalatokra tett szert. Miután 1993 őszén megválasztották a köztársaság elnökévé, rövid időn belül felmérte, hogy belátható időn belül nincs esély az elveszett területek katonai erővel történő visszaszerzésére, minden ilyen próbálkozás kudarcra van ítélve. Ez a felismerés vezetett el az *első karabahi háborút* lezáró *biskeki jegyzőkönyv* aláírásához (1994. május 5.).¹³ Az akkor megkötött fegyverszüneti megállapodás – a visszatérő határmenti incidensek ellenére – 2020 szeptemberéig tartotta fenn a *status quo*t.

II. A második karabahi háború

Ez a több mint másfél évtizeden át fennálló helyzet szűnt meg azzal, hogy az azeri hadsereg – a törökök erőteljes politikai és haditechnikai támogatását élvezve – 2020. szeptember 27-én átfogó támadást indított az örmények által felügyelt, ám nemzetközi jogilag Azerbajdzsánhoz tartozó területek visszaszerzéséért. A harcok Hegyi-Karabahért és az azt délkeletről határoló további hét, még a kilencvenes évek elején elfoglalt azeri járásért folytak. Ez a valamivel több mint 13 ezer négyzetkilométernyi terület Azerbajdzsán összterületének 15 százaléka, ami 1994 májusától – az akkor megkötött háromoldalú fegyverszünet aláírása óta – örmény felügyelet alatt állt. Baku a biskeki megállapodás aláírását követően hosszú időn át komoly fegyveres kísérletet nem tett területeinek visszaszerzéséért. Időről időre sor került ugyan kisebb-nagyobb határmenti villongásra, de átfogó műveletre nem. Ennek ellenére azeri oldalon folyamatosan hangoztatták, hogy az örmények által megszállt területeket továbbra is sajátjuknak tekintik, és visszaszerzésükről nem mondanak le. Szeptember végén ez az éveken át fenntartott fenyegetés vált fegyveres harccá, amikor is az azeri erők két irányból indítottak támadást. Egyrészt Hegyi-Karabah északi részéről – ami, mint utóbb kiderült, inkább elterelő művelet volt –, másrészt délkeletről, az iráni határ közeléből. Ez az utóbbi terület jórészt síkvidék, ahol az azeri harckocsik gyorsan haladhattak előre, és közelíthették meg a lacsini folyosót.

Azerbajdzsán elnöke, İlham Alijev – apjához, Hejdar Alijevhez hasonlóan – 2003-as hatalomra kerülésétől kezdve folyamatosan azzal biztatta országa lakóit, hogy

¹³ Бишкекский протокол // <http://vn.kazimirov.ru/doc9.htm> (letöltve: 2021.03.31.).

az örmények kezére került területeket nem hagyja veszni, és hamarosan eljön majd az idő, amikor ígétét be is váltja. Sokáig erre kevés esély mutatkozott, de ahogy nőtt a két egymással szembenálló ország képességei közti távolság, úgy vált egyre valószínűbbé egy újabb karabahi háború. A két gazdaság közti különbség 2020 végére vásárlóerő-paritáson számolva már csaknem hatszorossá vált, miközben a lakosságszám tekintetében is több mint háromszorosára nőtt. Az azeri gazdaság növekedése kiváltóképp azok után gyorsult fel, hogy a kétezres évek közepén két stratégiai jelentőségű vezeték épült meg. Egyfelől a Baku–Tbiliszi–Ceyhan kőolajvezeték, másfelől a Baku–Tbiliszi–Erzurum földgáz-vezeték. Ezek üzembeállításával az azeri gazdaság 2005-ben 26,4 százalékkal, 2006-ban 34,5 százalékkal, míg 2007-ben 25 százalékkal nőtt. 2011-től ugyan jelentősen lelassult az azeri gazdaság növekedésének üteme – 2016-ban például volt egy recessziós év is –, de Baku még így is jóval nagyobb jövedelemmel gazdálkodhatott, mint Jereván.

Mindkét oldalon tisztában voltak azzal, hogy az 1994-re kialakult helyzet nem fog örökké tartani. Ezért a tízes évek elején mind Örményország, mind Azerbajdzsán komoly fegyverkezésbe fogott. Ezek léptéke azonban jelentősen különbözött egymástól. Jereván 2013-tól kezdett nagyobb tételben fegyvereket vásárolni Oroszországtól. Akkor 35 harckocsit, 110 páncélozott szállítójárművet, és különböző kategóriájú rakétákat vett. 2015 őszén pedig 200 millió dolláros hitelmegállapodást kötött Moszkvával. Ennek terhére 2017-ig további nagy mennyiségű rakétát, aknavetőt, mesterlövész puskát, páncélozott dzsipet és rádióelektronikai felderítő berendezéseket vásárolt. Eközben Azerbajdzsán is elkezdett nagy tételben orosz fegyvereket venni. 2010 és 2014 között mintegy 4 milliárd dollárért vásárolt katonai felszereléseket és járműveket. De vett még különböző kategóriájú rakétákat, több mint száz harci és szállító helikoptert, valamint hasonló mennyiségben modern T90-es harckocsit is. Történt mindez annak ellenére, hogy Örményország katonai szövetségben áll Oroszországgal – tagja a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének –, míg Azerbajdzsán nem, mégis az utóbbinak Moszkva jóval nagyobb értékben szállított fegyvereket, mint Jerevánnak.¹⁴ Baku azonban katonai képességeinek növelésekor nem hagyatkozott kizárólag északi szomszédjára. Már 2005-től elkezdett előbb Izraeltől, majd Törökországtól nagy mennyiségben harci drónokat vásárolni.¹⁵ Ezek a fegyverek a második karabahi háborúban gyorsan megmutatták hatékonyságukat, és rávilágítottak a szembenálló felek fegyverzete közti jelentős minőségi különbségekre. Amíg az azeriek és az örmények egyaránt 20. századi fegyverekkel és azoknak megfelelő módon vívták háborújukat, addig az örmények – jobb felkészültségüknek és harci szellemüknek köszönhetően, valamint annak következtében, hogy

¹⁴ *Неравносторонний треугольник. Что связывает Россию с Азербайджаном и Арменией* // <https://www.kommersant.ru/doc/4518525> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁵ *Az örmény miniszterelnök nyíltan bírálta Izrael azerbajdzsáni fegyverszállításai miatt: Пашинян раскритиковал Израиль за поставки оружия Азербайджану* // <https://www.kommersant.ru/doc/4558251> (letöltve: 2021.03.31.).

Hegy-Karabah nagy része magas hegyek között van – képesek voltak kiegyenlíteni az azeriek létszámbeli és anyagi fölényét. A 2020-as háború viszont megmutatta, hogy Oroszország politikai, diplomáciai, gazdasági és – végső soron – katonai segítsége nélkül az örmények már képtelenek az azeri offenzívát feltartóztatni.

Ennek az egyik leglényegesebb oka nyilván az volt, hogy ezúttal Törökország minden korábbinál határozottabban állt ki Azerbajdzsán mellett. Felettébb beszédes az az orosz hírszerzői körökből kiszivárogtatott információ, amit a vezető moszkvai napilap, a *Kommersant* még október közepén adott közre. Abból az derült ki, hogy Moszkva már hosszú ideje szoros figyelemmel követte mindazt, ami az azeri–török kapcsolatokban történik. Pontos információjuk volt arról, hogy a nyár közepén tartott újabb azeri–török hadgyakorlat után hol és milyen török erők maradtak Azerbajdzsán területén. Az orosz hírszerzés szerint mintegy 600 török katona, köztük jónéhány tanácsadó teljesített szolgálatot a kaukázusi országban. Maradtak török katonák a Baku felügyelete alá tartozó, de az azeri törzsterületektől elválasztott Nahicsevánban éppúgy, mint a fővárosban. Az utóbbiban azok maradtak, akik bekapcsolódtak a szeptember végi offenzíva tervezésébe és előkészítésébe. A gabalai légibázison – kiszolgáló személyzetként – 120 török katona, míg a dalljari repülőtéren legkevesebb 20 – harci drónok irányítására képes – török operátor maradt. Az oroszok azzal is tisztában voltak, hogy a törökök azeri területen hagytak hat török katonai repülőgépet, nyolc helikoptert és húsz csapásmérő drónt. Moszkva figyelmét az sem kerülte el, hogy szeptemberben és október első felében feltűnően megélénkült a Törökország és Azerbajdzsán közti légiforgalom. Napra és órára pontosan tudták, hogy milyen katonai gépek milyen szállítmányokkal landoltak különböző azeri reptereken. A katonai hírszerzés szerint közvetlenül a szeptemberi támadás megindítása előtt török katonai tanácsadók újabb csoportja érkezett Bakuba, sőt néhány napra még a török szárazföldi erők parancsnoka és a török honvédelmi miniszter is Azerbajdzsánba jött, hogy részt vegyen a katonai műveletek közvetlen irányításában.¹⁶

Az oroszok – megerősítve ezzel a korábbi, hasonló tartalmú francia és amerikai közléseket – azt is jelezték, hogy tudnak a törökök szíriai zsoldostoborzásairól, illetve arról, hogy október első hetében 1300 harcost dobtak át Azerbajdzsánba Szíriából, és százötvenet Líbiából.¹⁷ A Közel-Keleten rekrutált fegyveresek azerbajdzsáni bevetése és a törökök feltűnő kaukázusi aktivitása nemcsak Moszkvát töltötte el aggodalommal, de az Egyesült Államokat és Franciaországot is. Mindkét ország külügyminisztere jelezte, hogy elfogadhatatlan az a szerep, amit a karabahi konfliktus eskalálásában Ankara betölt.

De nemcsak az Azerbajdzsánnak nyújtott haditechnikai és egyéb török segítség engedte sejteni, hogy a két ország vezetése már régóta dolgozhatott a szeptember végén

¹⁶ *Принуждение к конфликту* // <https://www.kommersant.ru/doc/4537733> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁷ *Совбез России обсудил опасность от переброски в Карабах боевиков из Сирии и Ливии* // <https://www.kommersant.ru/doc/4512376> (letöltve: 2021.03.31.).

megindított katonai műveletek tervezésén. Erre vallott – többek között – az is, hogy 2020 első felében Törökország több mint 40 százalékkal csökkentette oroszországi földgáz-vásárlásait.¹⁸ Hiába készült el már 2018 végén a Török Áramlatnak az az ága, amin Oroszország új útvonalon tud földgázt szállítani Törökországnak, a vezetékek kapacitása jórészt kihasználatlan maradt. Eközben – annak köszönhetően, hogy időközben elkészült a Baku–Tbiliszi–Erzurum gázvezeték folytatása, a transzanatóliai vezetékek (TANAP) – Azerbajdzsán vált Törökország elsőszámú gázszállítójává. Vagyis Ankara ebben a tekintetben is felkészült arra, hogy ha Oroszországgal konfliktusba keveredne, a gázszállításokkal ne lehessen rá nyomást gyakorolni.

A frontbeszámolók már röviddel a háború megkezdése után folyamatos és egyre nagyobb azeri sikerekről adtak hírt. A Karabahtól délkeletre eső, de már több mint másfél évtizede örmények által felügyelt azeri járások egymás után kerültek a támadók kezére. Ennek a délkeleti átkaroló műveletnek a közvetlen területszerzésen túl az volt a célja, hogy átszakítsa az Örményországot Hegyi-Karabahhál összekötő folyosót. A lacsini korridor ellenőrzése annak ellenére is kulcsjelentőségű, hogy az örményeknek a kilencvenes évek eleje óta sikerült még két alternatív útvonalat kiépíteniük Hegyi-Karabah irányába. Ezek a folyosók azonban messze nem olyan áteresztőképességűek, mint a lacsini, és jóval hosszabbak is. Az elsőszámú átjáró jelentőségével Moszkvában is tisztában voltak, ezért – látva az azeriek gyors előretörését – a folyosó Örményországhoz közel eső részénél már a háború korai szakaszában megfigyelő pontot állítottak fel, így követve az azeri műveleteket. A megfigyelő pont felállításával valószínűleg egyben azt is jelezték az azerieknek, hogy a folyosót egy ponton ne közelítsék meg.¹⁹ Moszkva ennél többre annak ellenére se szánta el magát, hogy Örményország területén katonai bázist tart fenn. Független orosz katonai elemzők már a háború elején figyelmeztettek arra, hogy Moszkva lehetőségei a Dél-Kaukázusban jóval korlátozottabbak, mint Törökországiéi. A Gjumriban lévő orosz katonai bázis ugyanis arra alkalmatlan, hogy onnan kiindulva komoly katonai műveleteket lehessen indítani. A támaszpont olyannyira kiszolgáltatott, hogy oda még a kerozint is légi úton kell szállítani. Nem beszélve arról, hogy az utóbbi évek orosz katonai fejlesztései nem az általános rendeltetésű erők képességeit növelték – például azzal, hogy modern üzemanyag-utántöltő repülőgépeket, különböző kategóriájú drónokat, és más, a szárazföldi csapatok műveleteit segítő eszközöket fejlesztettek volna –, hanem olyan kétes jövőjű távlati terveket részesítettek előnyben, mint a nukleáris meghajtású rakéták és torpedók vagy a hiperszónikus fegyverek. Ezért hiába nukleáris hatalom Oroszország, mégis problémát okoz, ha az ország közvetlen környezeténél távolabbi helyekre kell jelentősebb erőket átdobni.

¹⁸ *Три фактора повлияли на уменьшение поставок российского газа в Турцию* // <http://www.energy-state.ru/news/18110.html> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁹ *Фролов, Вн.: Пусть полыхает. Как изменилась политика России на постсоветском пространстве* // <https://republic.ru/posts/98310> (letöltve: 2021.03.31.).

Mindazonáltal Moszkva mégsem volt teljesen eszköztelen. A 44 napos háború utolsó szakaszában derült ki, hogy az orosz katonai vezetés – látva az azeri drónok aktivitását és feltűnő hatékonyságát – örményországi bázisának védelmére a térségbe telepített egy modern, a nyugatiak által csak „Belladonna”-ként emlegetett elektronikus zavarórendszert, a „Krasznuhá”-t. Ez olyannyira hatékornak bizonyult, hogy az azeriek rövid idő alatt kilenc török gyártású harci drónt veszítettek el.²⁰ Ezek az eszközök ugyanis nem rendelkeznek a „hazatérés” képességével. Ha sikerül megzavarni GPS-alapú navigációs rendszerüket, akkor működésképtelenné válnak, és egész egyszerűen – anélkül, hogy lelőnék őket – lezuhannak. Az oroszok azonban nemcsak ezzel az eszközükkel tudtak volna az azerieknek, és a nekik segítséget nyújtó törököknek problémát okozni – kiváltképp, ha több ilyen rendszert adtak volna át már a konfliktus elején az örményeknek –, hanem más módon is. Például úgy, hogy támadást indítanak a törökökkel szövetséges erők ellen Szíriában. De ezzel a lehetőséggel is csak az ősi háború végén éltek, amikor is – a korábbi orosz-török megállapodást felrúgva – súlyos légitámadást mértek az Idlibben állomásozó, Ankarához hű Fayaq al-Shem harcosaira.²¹

Moszkva a háború idején feltűnően került a törökökkel való közvetlen összeütközést. Talán azért, mert felmérte Ankara katonai képességeit, és nem akart felesleges és kockázatos konfliktusba keveredni. De az is lehet, hogy azért került a közvetlen ütközést, mert fontosabbnak találta, hogy fennmaradjon Ankara NATO-n belüli kétértelmű, időnként megosztó szerepe. És az sem zárható ki, hogy a Kreml egész egyszerűen nem érzett különösebb késztetést az utcai tüntetések nyomán 2018-ban hatalomra került Pasinján-kormány megsegítésére. Ugyanakkor az is igaz, hogy addig amíg a harcok azeri területen folytak, Oroszországot szerződéses kötelezettség nem kényszerítette arra, hogy az örmények védelmére kelljen. Kényes kivételt jelentett a lacsini folyosó ügye. Ha ugyanis annak ellenőrzését elveszítették volna az örmények, azzal rendkívül nehézé vált volna a karabahi területtel való kapcsolattartás, és az ott harcoló erők utánpótlásának biztosítása. Ezzel Moszkvában is tisztában voltak, úgyhogy itt léptek is. Nem túl látványosan, de ahhoz épp elégségesen, hogy a korridor felett megmaradjon az örmény felügyelet.

Az azeriek melletti minden korábbinál határozottabb török kiállás azt mutatta, hogy Ankarának nemcsak a Közel-Keleten, nemcsak a Földközi-tenger kelet részében és nemcsak az Égei-tengeren vannak érdekei, de immár a Kaukázus déli oldalán is. A törökök nyilván felmérték, hogy most jött el az a pillanat, amikor sem az amerikaiak, sem az oroszok nem tudnak kellő figyelemmel lenni a Kaukázusra. Az Egyesült Államokat az elnökválasztás, míg Oroszországot az egykori szovjet belső periferián sorra belobbanó válságok kötötték le. Alighanem Ankarában úgy gondolhatták, hogy ebben

²⁰ BRYEN, Stephen: *Russia knocking Turkish drones from Armenian skies* <https://asiatimes.com/2020/10/russia-knocking-turkish-drones-from-armenian-skies/> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ Фролов, Вл.: *Пусть полыхает. Как изменилась политика России на постсоветском пространстве* <https://republic.ru/posts/98310> (letöltve: 2021.03.31.).

a helyzetben könnyebben tudják Moszkvát térségbeli patrónusi szerepében megingatni, esetleg onnan kiszorítani. Úgy tűnik, számításuk bevált.

III. A második karabahi háború lezárása és fegyverszüneti megállapodás következményei

November elejére egyre világosabbá vált, hogy Moszkva katonai segítsége nélkül az örmények nem tudják megállítani az azeri támadást. Ekkorra már nemcsak a Karabaktól délkeletre eső, „biztonsági zónaként” kezelt azeri járások egy része került azeri kézre, de az inváziós erők már az egykori örmény autonóm területre is betörték. Csak idő kérdése volt, hogy mikorra sikerül Hegyi-Karabah egészét megszállni. Mindeközben Moszkva közvetítésével született ugyan több fegyverszüneti megállapodás is, de ezek rövid időn belül rendre összeomlottak. November 9-re azonban már oly kritikussá vált a helyzet, hogy Jerevánban is belátták, meg kell állítani a harcokat.

A fegyverszüneti megállapodást Örményország, Azerbajdzsán és Oroszország képviselőiben írták alá. Az örmény miniszterelnök, Nikol Pasinján, még mielőtt elfogadta a „fegyverszüneti nyilatkozat” feltételeit, egyeztetett a hegyi-karabahi vezetéssel, akik hozzájárultak a megállapodás aláírásához. A november 10-én nyilvánosságra hozott dokumentum öt évre adott felhatalmazást arra, hogy Oroszország mintegy kétezer fős békefenntartó erővel felügyelje a tűzszünetet, mind Hegyi-Karabah örmény ellenőrzés alatt maradt részén, mind azon a kulcsfontosságú keskeny területen, ami összeköti Örményországot Hegyi-Karabakkal.²² A lacsini folyosó ugyanis öt kilométer szélességben örmény fennhatóság alatt maradt. Ennek értékéből azonban sokat levon, hogy a korridor karabahi oldalán magasodó várost, Susát – ahonnan könnyű Hegyi-Karabah fővárosát, Sztjepanakertet sakkban tartani – az azeriek még a fegyverszüneti megállapodás előtt elfoglalták. Vagyis az a felettébb kényes helyzet állt elő, hogy ugyan az örmények ellenőrzik a számukra létfontosságú folyosót, de annak folytonosságát megtöri a „közbeékelődött” azeri kézre került város, Susa. Ez stratégiai bizonytalanságot teremt. Nem teljesen világos, hogy Jereván hogyan tudja ilyen feltételek mellett Hegyi-Karabah örményeknél maradt részét ellátni és minimális életfeltételeit biztosítani.

A Sztjepanakerttől mindössze 15, míg a folyosó másik végén lévő Lacsintól 30 kilométerre eső Susa eleste volt az a fordulópon, ami után Jerevánban is belátták, hogy nincs értelme a háború folytatásának. Susa ugyanis egy olyan magaslaton helyezkedik el, ahonnan az azeriek – még mielőtt azt 1992 tavaszán az örmények el nem foglalták – kitartóan lőtték Sztjepanakertet. Ennek emléke erősen élt a karabahi örmények körében.

²² *Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации* // <http://kremlin.ru/events/president/news/64384> (letöltve: 2021.03.31.).

Ezért azok után, hogy az azeri különleges erők visszafoglalták a várost, már aligha reménykedhettek abban, hogy meg tudják fordítani a háború menetét. Ha megtartani nem tudták, visszavenni még kevésbé lettek volna képesek. Susa elestével egyértelművé vált, hogy ki nyerte meg a második karabahi háborút. A szembenálló felek közti erőviszony-különbség már a konfliktus elején is nyilvánvaló volt, de örmény oldalon valószínűleg abban bíztak, hogy katonáik felkészültsége és motivációja továbbra is jobb és erősebb, mint ellenfeleiké, és ahogy ez korábban is elég volt a győzelemhez, úgy most is elég lesz. De nem így történt. Rövid időn belül kiderült, hogy az örmények elszántsága kevés ahhoz, hogy kompenzálni tudja egy 20. századi hadsereg elmaradottságát egy 21. századival szemben. Hadászati szempontból mégiscsak az volt a helyzet, hogy egy múlt századi fegyverekkel felszerelt és annak harcmódorával küzdő örmény hadsereg állt szemben egy olyan azeri haderővel, amelynek fegyverzete és harcmódora jóval korszerűbb. A támadó erők olyan eszközöket alkalmaztak, amelyekkel szemben az örmények szinte teljesen védtelenek voltak. Ezt a képességbéli egyenlőtlenséget sem az örmény katonák erősebb harci szelleme, jobb kiképzettsége, sem az általuk védett területek számukra kedvezőbb terepviszonyai nem tudták ellensúlyozni. Susa azeri ostroma és gyors bevétel megmutatta, hogy az örményeknek nincsen esélyük a katonai győzelemre. A háborúnak ebben a szakaszában legfeljebb abban bízhattak, hogy Oroszország mégiscsak erőteljes nyomást gyakorol az azeriekre, és az őket határozottan támogató törökökre, és ha ennek nem lesz eredménye, közvetlen katonai támogatást nyújt. Ez azonban nem történt meg. Ám bármi is állt a döntés hátterében, Jerevánban fel kellett volna figyelni arra a FÁK-térsséggel kapcsolatos paradigmaváltásra, ami Moszkvának az egykori szovjet belső perifériáról történő visszavonulását hirdette meg.²³ Már a háború kitörése előtt több Kremlhez közel álló elemző körvonalazta ennek az új politikának a jellemzőit. Ezt a váltást Jerevánnak mindenképpen érzékelnie kellett volna, és ez talán megóvta volna attól, hogy alaptalan reményeket fűzzön Oroszországhoz. Ezek ugyanis annak ellenére is alaptalanok voltak, hogy Oroszország és Örményország katonai szövetségben áll egymással, merthogy mindkét ország tagja a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének. Ám e szövetséghez tartozás semmiféle védelmi garanciát nem ad a szakadár területekre, vagyis Hegyi-Karabakra, illetve az azt részben határoló, örmény megszállás alá vont azeri járásokra vonatkozóan. Moszkva hivatalos érvelése épp erre hivatkozva hárította el a beavatkozást, hiszen a nemzetközi jog szerint a második karabahi háború mindvégig azeri területen zajlott. Ennek ellenére Moszkva a konfliktus korai szakaszában, ha ezt igazán fontosnak érezte volna, diplomáciai vagy politikai eszközökkel még meg tudta volna akadályozni az eskalációt.

Ezúttal Moszkva erejéből vagy szándékaiból csak arra futotta, hogy a háború fordulópontján béketeremtőként lépjen fel. Azt sikerült ugyan elérnie, hogy a közvetítésével

²³ Lásd Sz. Bíró Zoltán: *A szélmalomharc vége? Moszkva új FÁK-politikája*. <https://www.es.hu/cikk/2020-12-17/sz-biro-zoltan/a-szelmalomharc-vege.html> (letöltve: 2021.03.31.).

megszülető „fegyverszüneti nyilatkozatban” a törökök semmilyen módon ne szerepeljenek, de arra már nem tudták az azeriek rávenni, hogy a dokumentumba foglalják Hegyi-Karabah örmény kézen maradt részének státuszát. Baku határozottan kinyilatkoztatta, hogy semmiféle autonómiáról nem hajlandó tárgyalni. Ezért az öt éves békefenntartói időszak letelte után semmi nem garantálja majd, hogy a Hegyi-Karabahban maradt örmények bármilyen autonómiával is rendelkezzenek. Oroszország csökkenő térségbeli befolyását azonban nemcsak ez mutatta, de az is, ahogy – érdemi ellenvetés nélkül – tudomásul vette Ankara „fegyverszüneti nyilatkozattal” kapcsolatos reakcióját. Annak ellenére, hogy a 11 pontos megállapodásban egyetlen szó sincs Törökország szerepéről, és a dokumentumot Erdoğan nem is írta alá, a törökök úgy tettek, mintha nekik is lenne Hegyi-Karabahban békefenntartó feladatuk.²⁴ Erről maga a török elnök beszélt, amire reagálva Putyin szóvivője kínos magyarázkodásba kezdett.²⁵ Peszkov első nyilatkozata szerint szó sincs arról, hogy a törökök békefenntartókat küldhethének Hegyi-Karabahba. Azt azonban megerősítette, hogy Azerbajdzsán területén létrehozna egy közös megfigyelőközpontot, amiben viszont ott lesznek a törökök is. Másnap ezt külön megállapodásban a két honvédelmi miniszter rögzítette is.²⁶ Már csak az a kérdés, hogy ha a törökök mégiscsak kaptak megfigyelői szerepet, akkor ez miért nem került bele a 11 pontos megállapodásba? Vagy a törökök immár annyira erősnek érzik magukat, hogy nem kell törődniük Moszkva véleményével? A feltűnően békülékeny első orosz reakciókból ítélve, nem is tévedtek.

Felmerül azonban még egy fontos kérdés. Az, hogy az azeriek miért álltak meg Susánál, miközben elfoglalhatták volna Hegyi-Karabah egészét is? Valószínűleg azért, mert nem akartak egy olyan elhúzódo – etnikai tisztogatással és tömeges menekülthullámmal járó – konfliktusba keveredni, ami jelentősen rontott volna nemzetközi megítélésükön. A tűzszünet megkötésekor Hegyi-Karabahban mintegy 100–150 ezer örmény maradhatott. Velük Bakunak valamit kezdenie kell. Ebből a szempontból a november 10-re kialakult helyzet a lehető legkényelmesebb. Az azeriek kaptak öt évet – és ehhez lényegében nem kell csinálniuk semmit –, hogy megfojtsák Hegyi-Karabah örmény kézen maradt részét. Nincs más teendőjük, mint kívárni, hogy az örmények nagy része elköltözzön onnan. Ez a folyamat már el is kezdődött. Majd miután letelik az öt év, és az oroszok a szerződés szerint kivonulnak, gond nélkül elfoglalhatják az egész területet.

A megállapodásnak van még egy nagyon fontos pontja. Örményországnak a saját területén kell biztosítania egy folyosót Azerbajdzsán és az azeri exklávé, Nahicseván között. Ez az exklávé az egyetlen olyan része Azerbajdzsánnak, ami, ha csak néhány

²⁴ *Эрдоган пообещал ввести турецкие войска в Карабах* // <https://graniru.org/War/m.280369.html> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁵ *Песков заявил, что отправка турецких военных в Карабах не согласована* // <https://www.interfax.ru/world/736398> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ *Россия и Турция договорились о создании центра мониторингу в Карабахе* // <https://ria.ru/20201111/karabakh-1584195437.html> (letöltve: 2021.03.31.).

kilométeren is, de határos Törökországgal. Ezt a rövid határszakaszt a törökök a Szovjetunió felbomlása után vásárolták ki az irániaktól, hogy legyen közvetlen érintkezésük a függetlenné vált azeri állammal. Ezzel a most létrehozandó közúti folyosóval a törökök szárazföldi kijáratot szereztek a Kaszpi-tengerhez, és azon keresztül azokhoz a közép-ázsiai, török nyelvű szunnita államokhoz, amelyekkel a szintén szunnita erdoğani Törökország már rég szerette volna kapcsolatait szorosabbra vonni. Ez is az ára annak, hogy Örményország ebben a háborúban súlyos katonai vereséget szenvedett.

A vereség Örményországban nehéz helyzetbe hozta a miniszterelnököt, Nikol Pasinját, akit a tűzszüneti megállapodás aláírása miatt sokan árulónak tartottak, aki „odavetette” Hegyi-Karabahot az azerieknek. Pasinján ellenfelei betörték a parlamentbe is. Napokon át ezrek tüntettek a jereváni utcákon lemondását követelve. Az örmény társadalmat hatalmas trauma érte, ennek ellenére alig tíz-tizenötezren vonultak utcára. Ez ugyan nem kis szám, de amikor Pasinján elődjét, Szerzs Szargszját megbuktatták, kétszázötvenezeres tömeg követelte távozását. A vereség fájdalmas volt – és feltehetően még sokáig az is marad – az örmények számára, de nem lehetett igazán váratlan. Már az első örmény elnök, Levon Ter-Petroszján is azért mondott le 1998-ban, mert az örmény kormány megosztottá vált a karabahi kérdésben. Ter-Petroszján már akkor pontosan látta, hogy óriási az erőforrások közti különbség a két ország között, és hogy az azeriek előbb-utóbb vissza fogják venni, amit elvettek tőlük. Az első örmény elnök valamiféle kompromisszumot szeretett volna találni a két ország között, de a kormánynak a Hegyi-Karabahból származó tagjai erről hallani sem akartak.²⁷ Lemondása után két olyan elnöke lett az országnak – Robert Kocsarján (1998–2008) és Szerzs Szargszján (2008–2018) –, akik mindketten Karabahból jöttek. Az ő idejükben fel sem merülhetett a kompromisszum lehetősége.

Pasinján pozíciója a vereség nyomán jelentősen meggyengült ugyan, de nem végzetesen. A vereség miatt tiltakozó csoportokat ugyanis a 2018-ban megdőntött korrump szargszjáni rendszer politikusai irányítják, akik a vesztes háború dacára sem váltak népszerűvé. Visszatérésüket csak kevesen kívánják. A „tűzszüneti nyilatkozat” aláírása után Pasinját váratlan helyről, Moszkvából is megtámogatták. Putyin ugyanis nem alaptalanul tartott attól, hogy Pasinján távozásával politikai káosz alakul ki Örményországban, és olyan szélsőséges nacionalista csoportok kerülnek hatalomra, amelyek a nyilvánvaló vereség ellenére is újra háborúba viszik az országot, és a harcok átcsaphatnak örmény területekre is. Egy ilyen helyzet beavatkozásra kötelezné Oroszországot, amit a Kreml mindenképpen szeretett volna elkerülni. Nem véletlen, hogy abban az egy héttel a megállapodás aláírása után adott hosszú televíziós interjújában, amiben az örmény–azeri konfliktusról fejtette ki véleményét, Putyin védelmébe vette Pasinját. Az orosz elnök a délkaukázusi ország miniszterelnökét többször is igaz örmény

²⁷ Колоницкий, Б. И.: *Армения: большие конфликты маленькой страны* // СССР после распада, Санкт-Петербург, 2007. с. 316–317.

hazafinak nevezte, olyan bátor embernek, aki meg merte hozni a fájdalmas döntést a háború befejezéséről.²⁸ És ebben az orosz elnöknek alighanem igaza volt. Ha Pasinján nem hozza meg józan és nagy bátorságot igénylő döntését, akkor Örményország később csak a november 10-i megállapodásnál is rosszabb feltételekkel tudott volna a háborúból kilépni. Nem beszélve arról, hogy a tűzszünettel elejét lehetett venni a teljesen értelmetlen további emberveszteségeknek. Mindezek ellenére Pasinján helyzete továbbra sem stabil. Az örmény társadalomra még hosszú gyászmunka vár. A veszteségek miatti fájdalom bármikor politikai válságba csaphat át. Ugyanakkor a vereség egyben lehetőség is. Annak lehetősége, hogy az örmény társadalom – a korábban megszállva tartott területek védelmének terhétől megszabadulva – végre saját gondjai megoldására koncentrálhat.

²⁸ *Ответы на вопросы СМИ по ситуации в Нагорном Карабахе* // <http://kremlin.ru/events/president/news/64431/videos> (letöltve: 2021.03.31.).

SZENES Zoltán*

NATO 2030. Az Észak-atlanti Szövetség újabb adaptációs kísérlete

I. Bevezetés

Az immár több mint 70 éves Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) története folyamatos átalakulásról szól; sikerek és nehézségek, fellendülések és visszaesések, válságok és megújulások jellemezték fejlődését. A szövetség mindig a változó világhoz, a transzatlanti térség biztonsági helyzetéhez, a külső és belső együttműködés lehetőségeihez alkalmazkodott. Ezt a folyamatot a szakirodalom a NATO transzformációjának,¹ az utóbbi időben pedig adaptációjának nevezi.² Bár a „szépkorú” szövetség fejlődéstörténetének szakaszolása folyamatos viták tárgya, viszonylagos egyetértés van a tekintetben, hogy a 21. században működő NATO már újgenerációs jellemzőkkel rendelkezik. A fejlődés első szakasza a hidegháborút öleli fel, a második időszak a 2001. szeptember 11-i, USA elleni terrorista támadással fejeződik be.³ A 2001-es fordulópontra nemcsak az új évezred kezdetét jelenti, hanem a globális terrorizmus elleni harccal másfél évtizedre meghatározta a NATO 3.0 működését és fejlődését.⁴ 2014-ben, az ukrán válság kialakulásával és az Iszlám Állam (ISIS) felemelkedésével, új korszak kezdődött a szenior korba lépő transzatlanti szervezet életében, a szövetség újra a hidegháborús időszakhoz hasonló katonai védelmi és elrettentési feladatokkal foglalkozik. A negyedik fejlődési szakasz eseményei már felülírták a 2010. évi stratégiai koncepcióban megfogalmazott biztonsági koncepciót; az eredeti elképzeléseket az asszertív orosz politika, a terrorizmus megerősödése, a tömeges migráció, az észak-afrikai és közel-keleti térségek instabilitása, a hibrid veszélyek és fenyegetések egyidejű, komplex kezelésének szükségessége szorította háttérbe.⁵ A NATO 4.0 stációban lévő szövetség ma lépéshátrányban van, történelmében talán először nem tudta időben megfogalmazni az új korszak stratégiáját.

* SZENES Zoltán ny. vezérezredes; egyetemi tanár, NKE.

¹ YOST, David S.: *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*. Washington DC, 2001.

² JOHNSON, Seth A.: *How NATO adapts. Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore, 2017.

³ VALKI László (szerk.): *A NATO. Történet, szervezet, stratégia, bővítés*. Budapest, 1999.

⁴ TÁLAS Péter (szerk.): *Válaszok a terrorizmusra*. Budapest, 2002.

⁵ SZENES Zoltán – SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára: *NATO 4.0 és Magyarország. 20 év tagság, 30 év együttműködés*. Budapest, 2019.

A lemaradás különösen politikai területen jelentős (ez a Trump-korszak negatív hatása), hiszen a NATO katonai vezetés már 2019-ben előrukkolt a szövetség új – titkosnak minősített – katonai stratégiájával. Nem véletlen, hogy a NATO vezetői a 2019. decemberi londoni találkozón a NATO politikai helyzetének felülvizsgálatáról, a szövetség politikai dimenziójának (beleértve a konzultációt) megerősítéséről határoztak.⁶ A tanulmány a szövetség 2020. évi független felülvizsgálatának eredményeit értékeli, azt vizsgálja, vajon az eredmények és javaslatok képessé teszik-e a transzatlanti szervezetet nehézségeinek meghaladására, a következő évtized kihívásainak tudatos és koncepcionális kezelésére, egy új, korszerű stratégiai koncepció megfogalmazására.

II. A 2020. évi felülvizsgálat

A londoni vezetői találkozón a tagállamok állam- és kormányfői felkérték Jens Stoltenberg NATO főtitkárt, hogy szakértők bevonásával készítsen egy helyzetértékelést és jövőbeni kitekintést a szövetségről a „szolidaritás, egység és a kohézió” megerősítésére (Nyilatkozat 1. pont). A főtitkár 2020. március végén megbízott egy szakértői csoportot,⁷ hogy értékelje az atlanti szövetség helyzetét, fogalmazza meg a legfontosabb feladatokat, tegyen javaslatokat arra, hogyan lehetne a szövetségben „egységet teremteni” az új korszakban. A tömeges vírusjárvány miatt online végzett munka (tapasztalatgyűjtés, konzultáció, jelentés elkészítése) hét hónapig tartott. A csoport vezetői, Thomas de Maiziére volt német védelmi és belügyminiszter, valamint Wess Mitchell egykori Európáért és Eurázsiaért felelős amerikai külügyminiszter-helyettes 2020. november 25-én tették le összefoglaló értékelésüket és javaslataikat Jens Stoltenberg asztalára. A *NATO 2030: Együtt egy új korszakért* című 67 oldalas szakértői jelentést⁸ 2020. december 3-án hozták nyilvánosságra.

A szövetségben hagyomány, hogy kritikus helyzetekben politikus szakértőket kérnek fel a probléma megoldására. Az első „három bölcsnek”, az amerikai Avarrell Harriman, a francia Jean Monnet és az angol Edvin Plowden vezető kormányzati tisztségviselőknek (1951–1952) a megalakulás utáni szövetségi „építkezés” vitáit kellett

⁶ London Declaration Issued by the Heads of State and Governments participating in the meeting of the North Atlantic Council in London. 3–4 December 2019. para 7. 04 Dec. 2019, NATO (2020.12.12.).

⁷ A reflexió csoportot Anja Dalgaard-Nielsen (Dánia), Wess Mitchell (Egyesült Államok), John Bew (Egyesült Királyság), Hubert Védrine (Franciaország), Herta Verhagen (Hollandia), Greta Bossenmaier (Kanada), Anna Fotyga (Lengyelország), Thomas de Maiziére (Németország), Marta Dassú (Olaszország) és Tacan Ildem (Törökország) alkotta. Secretary General appoints group as part of NATO reflection process. NATO, 2020.03.31., https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174756.htm (letöltve: 2021.03.31.).

⁸ NATO 2030. *United for a New Era*. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

meghaladni. A bizottság javaslatai alapján mozdult ki a holtpontról a NATO civil szervezeti felépítésével és a pozíciók elosztásával kapcsolatos vita, alakultak ki a közös teherviselés elvei. A második „három bölcsek”, az olasz Gaetano Martino, a norvég Halvald Lange és a kanadai Lester B. Pearson külügyminisztereknek a szuezi válság árnyékában (1956–1957) kellett javaslatot tenni a szövetség megújítására, akik a szövetségen belül több politikai konzultációt, „jószolgálati” megoldásokat, formális és informális közvetítő eljárásokat szorgalmaztak a szervezet kohéziójának, szolidaritásának és egységének erősítésére. A kubai rakétaválság után, az izraeli és vietnami háborúk nyomasztó súlya alatt, Pierre Harmel belga külügyminiszter (1966–1967) vezetésével már egy magas szintű, ötfős munkacsoport próbált választ találni a NATO működését (akkor még a szövetségnek 15 tagja volt) fenyegető problémákra. A felülvizsgálat megerősítette a szövetség kettős jellegét, a politikai és katonai funkcióinak szükségességét, valamint kidolgozta politikai programját.⁹ Az újabb „bölcsek” által javasolt kettős megközelítés (*dual-track policy*) politikai téren enyhülést, a problémák megbeszélésének szükségességét, katonai vonatkozásban pedig a megfelelő erővel alátámasztott elrettentést szorgalmazta.

A független szakértők alkalmazásának módszere folytatódott a hidegháború után is. 1989–1990-ben a német Klaus Wittmann vezette védelmi felülvizsgálati bizottság (1989–1990) már az „új” NATO jövőképét rajzolta fel: az ellenségkép megszűnésével a hagyományos katonai fenyegetést egyre inkább új típusú konfliktusok (nemzetiségi és etnikai összecsapások, terrorizmus, gazdasági instabilitás) váltják fel, amelyek szükségessé teszik a szövetség katonai rendszerének teljes megreformálását. A 2010. évi NATO stratégiai koncepció kidolgozásához ismét egy (12 fős) szakértői tanácsot hoztak létre, amelynek vezetésére az akkori főtitkár, Anders Fogh Rasmussen, Madeleine Albright volt amerikai külügyminisztert kérte fel. A „bölcsek tanácsa” 2010. májusban mutatta be a *NATO 2020: Garantált biztonság, dinamikus szerepvállalás* című 58 oldalas jelentését,¹⁰ amely aztán alapját képezte az új stratégiai dokumentum hivatali megfogalmazásának és jóváhagyásának.

A „reflexió” független csoport létrehozására igen nagy szükség volt, hiszen a NATO elég rossz állapotban ünnepelte alapításának 70. évfordulóját 2019-ben. A 2010. évi liszaboni csúcson elfogadott stratégiai koncepció megvalósítása torzóban maradt, a 2014. évi történések (ukrajnai válság, az Iszlám Állam felemelkedése) jelentős irányváltásra kényszerítették a szövetséget. A konfrontatív orosz politika (Krim-félsziget annektálása, a szakadár erők támogatása Kelet-Ukrajnában) ismét előtérbe helyezte a kollektív védelem és az elrettentés feladatait, amelynek rendszere, a készenléti akcióterv, hosszú

⁹ *Report on the Future Tasks of the Alliance* (Harmel Report). NATO Information Service, Brussels, 1968.

¹⁰ *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO.* https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

vitákkal és többéves munkával alakult ki.¹¹ A 2015. évi tömeges migrációs válság Európában szükségessé tette a déli stratégiai irány kialakítását, a terrorizmus elleni harc fokozását hazai területen, az Európai Unióval való együttműködés új alapokra helyezését. Az évtized végén tovább romlott a biztonsági helyzet, rendszerszerűvé váltak a kibertámadások, megjelent a hibrid hadviselés. 2019-ben az Egyesült Államok felmondta A Közepes és Rövidebb Hatótávolságú Nukleáris Erők Megszüntetéséről Szóló Szerződést (INF Szerződés, 1987), amely fontos pillére volt az európai biztonságnak. Új biztonsági tematikák jelentek meg a NATO-ban, mint például Kína egyre erősödő gazdasági ereje, intenzív katonai és haditechnikai modernizációja, vagy a NATO készségére és ellenálló képességére hatást gyakorló tömeges Covid-19 vírusjárvány.¹²

A szövetség azonban nemcsak a romló biztonsági környezettel küzdött, a nehézségek nyilvánosságot kaptak a médiában (ezek közül talán Emmanuel Macron francia elnök *Economist* nyilatkozata „robbant” legnagyobbat, amikor „agyalottnak” nevezte a NATO-t),¹³ megjelentek a vezetők közötti személyes konfliktusok, feszült hangulat jellemezte a szövetség 2018-as brüsszeli csúcstalálkozóját is. Emiatt a NATO 70. születésnapját Washingtonban csak külügyminiszteri szinten ünnepelték meg, a NATO politikai vezetői pedig nem csúcstalálkozó formátumban, hanem vezetői minőségben emlékeztek meg az évfordulóról 2019 végén. A decemberi londoni találkozón született meg a döntés arról, hogy független szakértőknek kell átvilágítani a szövetség helyzetét.¹⁴

III. Helyzetkép

A Főtitkár a szakértői csoportnak három területet jelölt meg felülvizsgálati fókuszként: (1) A Szövetség egységének, szolidaritásának, kohéziójának erősítését, beleértve a transzatlanti köteléket; (2) A politikai konzultáció és koordináció javítását a Szövetség tagállamai között; (3) A NATO politikai szerepének újragondolását a minden irányból (360°-os biztonsági megközelítés) érkező kihívásokkal, veszélyekkel és fenyegetésekkel szemben.¹⁵ A szakértői jelentés három fő részből áll: az első rész a leg-

¹¹ NATO Readiness Action Plan (RAP). In *Wales Summit Declaration* Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 05 Sep. 2014. para 5. NATO – Official text: Wales Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05 Sep. 2014 (2021.02.28.).

¹² BRAAM, Irene – DONFRIED, Karen – BIGORGNE, Laurent: *Transatlantic Trends 2020*. Bertelsmann Foundation, 2020., https://www.gmfus.org/sites/default/files/TT20_Final.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹³ The future of the EU – Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist*, 2019.11.07., <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ London Declaration, para 1.

¹⁵ NATO 2030. 3. o.

fontosabb megállapításokat foglalja össze, a második fejezet a biztonsági és politikai környezetet vizsgálja 2010 és 2030 között, a harmadik rész négy területen, 42 oldalon át 138 javaslatot fogalmaz meg.

A stratégiai környezet értékelése során a dokumentum leszögezi, hogy 21. század harmadik évtizede merőben más lesz, mint az előzőek. Versengő nagyhatalmak mellett a jelenlegi világrend kihívói, a revizionista külpolitikát folytató autoriter rezsimek (Kína és Oroszország) fogják dominálni az évtizedet, amelyek célja saját hatalmuk és befolyásuk erősítése. Különösen sérülékeny ezekkel az államokkal szemben a NATO, amely erősen függ az Egyesült Államok politikájától, mint ahogyan ezt láttuk a Trump-féle külpolitika időszakában. Ameddig az európai szövetségesek nem gondoskodnak kellőképpen saját biztonságukról, NATO is meggyengült szereplőként lesz jelen a nemzetközi versengésben. Noha az Észak-atlanti Szövetség katonailag továbbra is erős, a szervezet politikai dimenziója határozott erősítésre szorul.¹⁶ A walesi csúcs óta a tagállamok nagy erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a NATO kollektív védelmi és elrettentési katonai képességeit fejlesszék. Nem fejlődött azonban ezzel arányosan a szövetség mint politikai szervezet, számos országban meggyengültek a Washingtoni Szerződésben meghatározott alapértékek: a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása. A NATO-t mint a transzatlanti biztonság legfontosabb fórumát több alkalommal megkerülték a problémák tárgyalásos jellegű megoldásában, az új biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések közös politikai megválaszolásában. Ezekről a problémákról már a 70. évforduló kapcsán is jelentős vita folyt.¹⁷

A NATO egyik legnagyobb feladata és egyben túlélésének záloga a változó környezethez való *folyamatos adaptáció*. A szövetséget alapító szerződés aláírásakor a biztonságot még elsősorban katonai dimenzióban értelmezték, ma pedig már a biztonság messze-messze túlmutat a katonai biztonság területén. Bár ez nem új felismerés, a reflexiós csoport sürgeti, hogy a NATO vállaljon nagyobb szerepet a biztonság valamennyi szektorát érintő kihívások és fenyegetések kezelésében, vegyen részt a globális hatalmi versenyben.¹⁸

A NATO eddigi legnagyobb fordulatát 1989–1990-ben tette, amikor a megmaradás mellett döntött, és az új európai biztonsági kihívások kezelésében vállalt egyre jelentősebb szerepet. Akkor még szakértők¹⁹ is úgy gondolták, hogy a hidegháború után a NATO fokozatosan elsorvad, mivel megszűnt a létezését indokoló szovjet fenyegetés. A szövetség azonban képes volt a hidegháború utáni helyzetre új stratégiát alkotni

¹⁶ Uo. 5. o.

¹⁷ BURNS, Nicholas – LUTE, Douglas: NATO at Seventy: An Alliance in Crisis. Belfer Center, (2020) February, <https://www.belfercenter.org/publication/nato-seventy-alliance-crisis> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁸ NATO 2030. 7. o.

¹⁹ WALT, Stephen M.: Why alliances endure or collapse? [Survival, 39. (1997) 1.] In HUGES, Christopher W. – MENG, Lai Yew (eds): Security Studies. A Reader. London – New York, 2011. 320–329. o.

(Róma, 1991), amely valós rendeltetést és feladatokat (stabil európai biztonság fenntartásához való hozzájárulás, transzatlanti konzultációs fórum, a kollektív védelem, válságkezelés, a stratégiai egyensúly fenntartása Európában) talált a NATO-nak az „új világban”, és ezt meggyőzően tudta demonstrálni a tagországok közvéleménye és a nemzetközi szereplők felé. Ma is valami hasonló helyzet van, a NATO próbálja megtalálni helyét a többpólusú világban, a globális nagyhatalmi vetélkedésben. A reflexiós csoport két társelnöke a német külpolitikai folyóiratba (IPQ) írt cikkében már nyíltan fogalmazott 2021 januárjában: „A NATO-nak úgy kell alkalmazkodnia, hogy felkészüljön Kínával és Oroszországgal folytatott stratégiai versengés új korszakára.”²⁰ Nehéz idők állnak a NATO előtt, hiszen még a szövetségen belüli folyamatos belső megújulási képesség fenntartása is komoly kihívást jelent a szervezetnek, hátha még a globális hatalmi vetélkedés erőpróbáihoz alkalmazkodnia szeretne. A tapasztalatok nem a legjobbak, hiszen a 2006-os rigai csúcstalálkozón már volt törekvés a szervezet globalizálására, amit akkor a tagországok elutasítottak.

A szakértői csoport a jövő feladatainak megoldásában meghatározó szerepet tulajdonít az adaptációnak: „A NATO hosszú története és sikere az alkalmazkodási képességében gyökeredzik”.²¹ A múltbeli sikeres adaptáció azonban nem garancia arra, hogy a jövőben is ilyen hatékony lesz a szövetség. Míg a hidegháború évei alatt a fenyegetést egyetlen szembenálló fél határozta meg, mára a kihívások és fenyegetések egyre arctalanabbá válnak, és minden irányból jelentkeznek. Emellett helyenként igen eltérő lehet a különböző tagállamok fenyegetésszerkepciója, amely gátolja a gyors döntéshozatalt és a cselekvést.²² A különböző fenyegetések értékelésében látott különbözőségeket jól láthatjuk például a déli és keleti tagállamok között. Míg a keleti államok Oroszország agressziójától tartanak jobban, a déliek érdekeit jobban veszélyeztetik a NATO-ra a déli stratégiai irányból, a Földközi-tenger medencéjén keresztül a Közel-Keletről és Afrikából jelentkező fenyegetések. Viszont a NATO-n belül jelentkező politikai nézetkülönbségek lehetővé teszik külső szereplők számára (Oroszország, Kína), hogy felhasználják a szövetségen belüli feszültségeket a kollektív érdekek és biztonság gyengítésére.

A dokumentum különbözőképpen értékeli a két „revizionista” ország, Oroszország és Kína, szerepét, hatását a NATO jövőbeni politikájára. Erős nyelvezetet használ *Oroszországgal* szemben. Moszkva felelős a geopolitikai versengés visszatéréséért, hegemon szerepre tör a posztsovjét térségben, agressziót folytat Ukrajna és Grúzia ellen, asszertív politikát folytat a Baltikumban és az Északi-sark térségében. Bár „hanyatló hatalomnak” értékeli az országot, mégsem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy rendkívül ütőképes szárazföldi haderőt tart fenn, figyelemreméltó nukleáris arzenállal

²⁰ DE MAIZIÈRE, Thomas – MITCHELL, A. Wess: NATO Must Adapt for Dangerous New Era. *Internationale Political Quarterly*, (2021) 1., <https://ip-quarterly.com/en/nato-must-adapt-dangerous-new-era> (letöltve: 2021.03.31.).

²¹ NATO 2030. 7. o.

²² Uo. 8–9. o.

rendelkezik, erőteljesen fejleszti haditengerészetét és légierjét. Az ukrán válság óta Oroszország erős védelmi képességeket épített ki a Baltikumban, a Földközi-tengeren és a Fekete-tengeren, képes hatékony hibridhadviselésre és kibertámadások végrehajtására, miközben sajátosan kezeli a fegyverzetkorlátozó és bizalomerősítő intézkedéseket, szerződéseket.²³ Kínával kapcsolatban már a 2019-es, londoni csúcson megfogalmazódott, hogy növekvő gazdasági ereje és befolyása miatt egyszerre képvisel lehetőséget és kihívást. Jelenleg katonai értelemben nem jelent közvetlen fenyegetést, azonban egyre növekvő gazdasági hatalmával képes politikai nyomásgyakorlásra.

A szakértői csoport optimista a NATO jövőbeni szerepével kapcsolatban: a szövetség továbbra is fontos biztonságpolitikai szerepet fog játszani az euroatlanti térségben, a nemzetközi béke, stabilitás és jogállamiság legfontosabb öre és garantálója marad, megerősíti kollektív védelmi, válságkezelési és nemzetközi együttműködési feladatait és képességeit.

IV. Javaslatok

A pozitív jövőkép ellenére a reflexiós bizottság jelentésének döntő része (42 oldal) a NATO jövőbeni szerepével, a kohézió és a konzultáció erősítésével foglalkozik. Az alapvetések (a szövetség politikai célja, szerepe és eszközrendszere) megfogalmazása után a fenyegetések kezelési módjaival, majd a NATO működésének politikai kérdéseivel (a politikai egység és kohézió erősítése, politikai konzultáció és döntéshozatal) foglalkozik a dokumentum, amelyet a következtetések zárnak. A szakértői csoport az előremutató felülvizsgálati folyamat eredményeképpen összesen 138 javaslatot fogalmazott meg, amelyből 4 az általános követelményekkel, 84 a fenyegetésekkel, 5 a politikai kohézió és az egység erősítésével, 45 pedig a politikai konzultáció és döntéshozatal összefüggéseivel foglalkozik. A „bölcsek tanácsa” szerint a szövetség fő célja a következő évtizedben az összetartozás erősítése, amelynek eléréséhez javítani kell a szövetség működésének politikai dimenzióját, a stratégiai célok, módszerek és erőforrások összhangjának megteremtését. Érdekes módon ez a meghatározás viszsztatérés a Harmel-jelentés²⁴ legfontosabb következtetéseihez, mely szerint a politikai szolidaritás fenntartása és a kül- és biztonságpolitikai környezet hosszú távú stabi-

²³ Uo. 16–18. o.

²⁴ A Harmel-jelentés (1967. december) a NATO keleti- nyugati, a szövetségen belüli és a más országokkal való kapcsolatait, valamint általános védelempolitikáját vizsgálta. Az előterjesztés az adaptációs képességet, a politikai stabilitást és az enyhülést szolgáló politikai konzultációkat szorgalmazta, felvetette Németország újraegyesítését, valamint beemelte a NATO biztonsági látókörébe a délkelet-európai irány és a Földközi-tenger biztonsági kihívásait. A felülvizsgálat eredményeképpen fogadták a NATO új, rugalmas reagálás stratégiáját (A NATO területi védelmének átfogó koncepciója. MC 14/3). *Report on the Future Tasks of the Alliance*. Brussels, 1968.

litásának elérése a legfontosabb feladat.²⁵ A reflexiós csoport a NATO-nak *proaktív stratégiát és taktikát* javasol, amely figyelembe veszi a NATO történelmi tapasztalatait, korábbi jövőképeit. Csak az előremutató és a változó stratégiai környezettel lépést tartó gondolkodás lesz képes megerősíteni a NATO politikai szerepét, javítani a kohéziót és egységet, biztosítani a konzultációs folyamat és a döntéshozatal elválaszthatatlanságát. Továbbra is fontos lesz a geopolitikai perspektíva (360 fokos biztonsági felfogás) megőrzése, a biztonságot hosszú távon alakító, határokon átvívelő fenyegetések közös kezelése, a NATO-nak rendelkezésére álló erőforrások külső környezet formálására való felhasználása.

Az átvilágító csoport a legsürgetőbb teendőknek az *új stratégiai koncepció kidolgozását* tartja, amely nem tarthat tovább egy évnél.²⁶ Az új körülmények között is meg kell őrizni a NATO három alappilléreinek tekinthető feladatokat (kollektív védelem, válságkezelés, kooperatív biztonság), amelyeket a helyzetnek megfelelően kell megfogalmazni. A tartalmi stratégiai kérdések kezeléséhez elengedhetetlennek értékeli a szövetséget összetartozó értékek folyamatos erősítését, a geostratégiai környezet változásainak előrejelzését, a terrorizmus minden formája elleni harcot, valamint az új romboló technológiák fejlődését. Mindehhez új értékelő kapacitások létrehozását, korszerű előrejelzési módszerek (hadijátékok, fenyegetési scénáriók, rendszerelemzési technikák) széles körű alkalmazását javasolják.

A tanácsadói csoport a biztonsági fenyegetéseket *területi* (Oroszország, Kína, Dél, világűr, kibertér), *szektorális típusok* (energiabiztonság, klímabiztonság és a Föld védelme, humán biztonság és a nők szerepe a béke és biztonság fenntartásában, pandémia és természeti katasztrófák) és *tevékenységek* (új pusztító technológiák, terrorizmus, hibrid- és kibertámadások, stratégiai kommunikáció, nyilvánosság és dezinformációs tevékenység) szerint vizsgálta. Az egyes fenyegetési formák kezeléséhez 88 különböző jellegű és tartalmú javaslatokat fogalmaztak meg.

A politikai kohézió és a szövetségi egység alapkövének a kollektív védelem melletti ünnepélyes elkötelezettséget tartják, az „egy mindenkiért, mindenki egyért” alapelv rendíthetetlen követését. A kohézió akkor lesz erős, ha minden tagország betartja a szerződés preambulumban megfogalmazott célokat, alapelveket és értékeket. A bizottság javasolta a demokratikus ellenálló képesség erősítésével foglalkozó tudásközpont felállítását, amely a hírek szerint Bukarestben lesz. Az esetleges vitákat békés eszközökkel oly módon rendezik, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe. Végül állandóan tudatosítani kell, hogy a megfelelő katonai képességek fenntartása nemcsak védelmi és elrettentési célokat szolgál, hanem a politikai kohézió alapját is jelenti.

²⁵ SZEMERKÉNYI Réka: A NATO biztonságpolitikájának megújítása. *Rubicon*, (1997) 5–6., http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_harmel_jelentes_a_nato_biztonsagpolitikajanak_megujitasa (letöltve: 2021.03.31.).

²⁶ NATO 2030. 23. o.

Végül a dokumentum 45 javaslatot fogalmaz meg a NATO-n belüli politikai konzultáció és döntéshozatal javítása érdekében. Ezen a területen a szakértők vizsgálják a szövetségen belül működés kérdéseit, az Európai Unióval (EU) és más partnerekkel való együttműködést, a szűkebb értelemben vett döntéshozatalt és az ezt támogató struktúrák és erőforrások hatékonyságát. Az éleződő nemzetközi küzdelemben a NATO nem reagálhatja túl az eseményeket, viszont jobban végrehajtás-centrikusnak kell lennie. Az azonos gondolkodású demokratikus tagállamok ellenállnak a más régiókból érkező agresszióknak vagy autokráciának.

V. Értékelés

A NATO 2030 jelentés javaslatait a hágai Stratégiai Kutatóintézet (HCSS) hosszú távú értékelési koncepciója alapján vesszük közelebből szemügyre, amelyet 2005-ben dolgozott ki a szervezet fejlődési lehetőségeinek értékelésére.²⁷ A szövetség jellemzőinek elemzése alapján négy olyan tényezőcsoportot határoztak meg, amelyek formálják a NATO lehetséges jövőképét: (1) Az Egyesült Államok politikájának milyensége, a vezető szerep betöltésével kapcsolatos politikája (erős-együttműködő, gyenge-konfrontatív); (2) A tagországok biztonsági percepciója, az alkalmazkodásra gyakorolt hatása. (3) A NATO együttműködése az EU-val (erős, gyenge vagy töredezett kooperáció); (4) A NATO belső megújulását szolgáló attribútumok (döntéshozatal, védelmi tervezés, tehermegosztás, intézményi és szervezeti átalakítás, képességfejlesztés). A hágai kutatóintézet szerint a vizsgált jellemzők és tényezők alapján fel lehet vázolni a *NATO lehetséges fejlődési „szcenárióit”*, meg lehet ítélni a NATO jövőjével kapcsolatos mozgásokat, erősségeket és gyengeségeket, fel lehet rajzolni a Szövetség változásait, fejlődési kontúrjait.

A HCSS-módszer alkalmazása azonnal rámutat az előzetekintő felülvizsgálat egyik hibájára, miszerint a jelentés *nem értékeli* az Egyesült Államok jövőbeli politikáját, szándékát, erejét és elkötelezettségét. Ennek oka talán az, hogy 2020 végén még nem volt ismert, hogy milyen NATO-politikát fog követni Joe Biden amerikai elnök és az új adminisztráció. Minden bizonnyal jobb lesz Washington és Brüsszel viszonya, mint a Trump-időszakban, viszont azt nehéz megítélni, hogy az elkövetkező tíz évben hogyan változik az amerikai politika. A NATO-szakpolitika lényegét tekintve nagy különbségek nem várhatóak a két kormányzat között, de azért a tartalom és a forma egysége vagy hiánya jelentősen befolyásolhatja a szövetség politikai klímáját, összetartozását és egységét. Az elkövetkező 10 évre viszont vannak hosszú

²⁷ De SPIEGELEIRE, Stephan – KORTEWEG, Rem: Future NATO's. *NATO Review*, 2006.06.01., <https://www.nato.int/docu/review/articles/2006/06/01/future-natos/> (letöltve: 2021.03.31.).

távú előrejelzések, amelyek különböző forgatókönyveket rajzolnak fel az USA jövőbeni erejének alakulásáról, vezető szerepének lehetőségeiről, mozgásterének változásairól. E kutatási módszerek alapján fel lehetett volna vázolni, hogy milyen szerepet játszhat/kaphat a NATO a biztonságos amerikai/transzatlanti jövő megteremtésében. Például az amerikai Nemzeti Hírszerző Tanács (NIC) 2030-as jelentése²⁸ szerint az Egyesült Államok gazdasági ereje gyengül az elkövetkező évtizedben, már nem lesz hegemon szuperhatalom, egyre kisebb mértékben vállalja a „világ csendőre” szerepét a világ konfliktusaiban. Ez a NATO szempontjából szövetséget gyengítő tényező, amit Washington a jövőben egyre inkább a szövetségek, koalíciók, hálózatok irányába történő hatalomgyakorlással kompenzálhat, ami viszont már kedvező lehet a transzatlanti együttműködés szempontjából. A szakértői jelentés részletesen foglalkozik Oroszországgal és Kínával, de nem tárgyalta az USA és a NATO kapcsolatokat ezzel a két hatalmi központtal. Pedig az amerikai NIC jövő-elemzése szerint az elkövetkező évtizedben háromféle forgatókönyv valósulhat meg: (1) *A megfordított fejlődés (reverse)* szerint az USA fokozatosan elveszíti erőfölényét a nemzetközi szintén, amit egyre több geopolitikai válság fog követni Közel-Keleten, Ázsiában és Afrikában. (2) A „szintézis” *forgatókönyv (synthesis)* szerint az Egyesült Államok és Kína sikeresen együttműködik a következő évtizedben: ez a nemzetközi kapcsolatok új aranykorát jelentené. (3) A nemzetközi rendszer *szétesése (dezintegration)*, amelyben Nyugat vezető szerepe és befolyása jelentősen csökken az ázsiai növekedéssel szemben. Mindegyik változat másképpen hatna a szövetségre, ezért a transzatlanti kapcsolatok vizsgálata elengedhetetlen globális politikai megközelítésben is.

Nagy teret szentel a reflexiók jelentés *a szövetség biztonsági percepciójának*, a fenyegetések leírásának. A tanulmány első helyen tárgyalja Oroszországot és Kínát mint fenyegetést, szorgalmazza a két nagyhatalom politikai, katonai és technológiai együttműködésének figyelemmel követését. *Oroszország megítélése a jövőben sem változik, 2030-ban valószínűleg továbbra is megmarad a NATO legnagyobb katonai fenyegetésének.*²⁹ A NATO–oroszlációban megfogalmazott javaslatok „beragadtak” a mai jelenlegi kettős megközelítés (*dual-track*) politikájában, amely az ukrán válság után kialakított kettős megközelítést takarja. A szövetségnek folytatni kell Moszkvával az elhidegült párbeszédet a NATO – Oroszország Tanács (NRC) keretén belül, de nem lehet visszatérni a „business as usual” politikához az ukrán válság megoldása nélkül. Amíg a politikai kapcsolatok nem normalizálódnak, a NATO-nak fenn kell tartani a védelemhez és elrettentéshez szükséges konvencionális és nukleáris katonai képességeket, valamint fejleszteni kell a hibrid hadviseléshez szükséges nem kinetikus eszközrendszereket. A tagállamok Oroszországgal kapcsolatos politikáját a szakértői anyag a szövetség politikai egysége szimbolikus kifejezésének

²⁸ *Global Trends 2030: Alternative World's*. National Intelligence Council, December 2012., <https://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁹ NATO 2030. 25. o.

tartja, amelyben törekedni kell a teljes politikai szolidaritásra. Bár konkrétan egyik tagállamot sem marasztalja el a dokumentum, érezhető azonban a nehezítés azon országokkal szemben, amelyek politikájukban nem feltétlenül utasítják el az együttműködést Oroszországgal. Sőt az egyik javaslati pont azt kezdeményezi, hogy a tagállamok biztonság- és védelempolitikáját a szövetségi iránymutatásokból kell levezetni, mintha a NATO szupranacionális nemzetközi szervezet lenne. Oroszország mellett *Kínát* tekintve sincs teljes egység a szövetségben, hiszen ez a jelentés már jelentősen túlmutat a londoni nyilatkozatban megfogalmazott „lehetőség és kihívás” állásponton. A tanulmány erős felemelkedő hatalomként és globális hatalmi vetélytársként írja le a hatalmas kelet-ázsiai országot, amely *azonnali kihívást jelent* a nyílt és demokratikus társadalmaknak. A javaslatok arra irányulnak, hogy a NATO 2030-ra Kínára már ne gazdasági hatalomként vagy ázsiai biztonsági szereplőként tekintsenek, hanem egy globális kihívást jelentő szuperhatalmi aktorként, amely már most biztonsági kihívást és veszélyt jelent az euroatlanti térségben. A reflexiós csoport számos javaslattal él a szövetség Kína-centrikus veszélyérzetének kialakulása érdekében: konzultatív testület felállítása, politikai stratégia kidolgozása, Kína-ellenes katonai-polgári fúziós doktrína kidolgozása, biztonsági percepció megerősítése. A NATO-nak sokkal több politikai figyelmet, erőt és erőforrásokat kell fordítani az asszertív kínai politika ellen, hogy megakadályozza a szövetségi kohézió gyengítését, tagállamok megosztását.

Azonban a NATO közös biztonsági percepcióját nemcsak az eltérő orosz és kínai tagországi politikák gyengítik. Hasonlóan *különböző nézetek* vannak a déli irányból érkező fenyegetésekkel kapcsolatban is, hiszen a terrorizmus, az észak-afrikai és közel-keleti instabilitás különbözőképpen érinti a tagországokat. A déli stratégiai irány biztonságpolitikai megerősítésére van szükség, amely a nápolyi tudásközpont képességnövelését, a déli partnerekkel és szomszédokkal való együttműködés javítását, a térségi művelési és kiképzési kapacitások növelését igényli. A szövetség „déli” kitekintése szorosabb együttműködést feltételez az Európai Unióval (EU) és az Afrikai Unióval (AU) egyaránt. Más területeken viszont [például új pusztító technológiák (EDT), a terrorizmus elleni harc, fegyverkorlátozási és nonprolifrációs egyezmények betartása, új megállapodások (például új START-III) megkötése] *egyetértés* van a tagállamok között. *Hasonlóképpen látják* a szövetségesek a nem-katonai biztonsági kihívások és veszélyek (energiabiztonság, klímabiztonság, pandémia, kiberbiztonság, stratégiai kommunikáció, *gender*-ügyek) kezelésének lehetőségeit és feladatait is. Összességében azonban nehezen elképzelhető, hogy a szövetség közös biztonság-percepciója sokat javul a mai helyzethez képest, hiszen kétséges, hogy a legfontosabb kérdésekben (Oroszország, Kína) tartós konszenzust lehet elérni.

A NATO jövőjére meghatározó befolyást gyakorol, hogy *milyen hatékonyan tud együttműködni az Európai Unióval*, mennyire lehet összehangolni az atlanti szövetség kollektív védelmi feladatait az EU globális kül- és biztonságpolitikai törekvéseivel.

A két nemzetközi szervezet közötti együttműködés 2016-tól magasabb fordulatot vett,³⁰ 21 ország mindkét regionális szervezetnek a tagja. A szakértői csoport az együttműködés további mélyítését javasolja (vezetői meghívások, állandó összekötő politikai elem létrehozása, koordinált programmenedzsment), a két szervezet közötti kooperáció hatékonyságának javítására (például átfedések kiszűrése), egymás előnyeinek jobb kihasználására hívja fel a figyelmet. A dokumentum rámutat: *A NATO-t és az EU-t alkotó demokráciák kivételes erőt képeznek az euro-atlanti térségben.* A jövőt érintő kérdés persze az, hogy az EU mennyire tud és akar geopolitikai szereplővé válni, képes lesz-e európai álláspontot megfogalmazni az Egyesült Államokkal és Kínával szemben.³¹ Úgy tűnik, hogy a négyéves Trump-időszak zsarolási kísérletei vagy a mostani vírusjárvány negatív tapasztalatai az EU-t egy határozottabb irányba mozdítják el, amelynek eredményeképpen többet fog tenni az európai önvédelemért, az ellenálló képességért vagy az európai szuverenitásért. Az EU-nak fontos szerepe lehet az USA és Kína közötti vitában, egyensúlyozhat és felhasználhatja a transzatlanti kapcsolatokat Európa érdekében. Ez már látható volt Emmanuel Macron francia elnök 2021. évi müncheni biztonságpolitikai konferencián elmondott beszédében.³² Az EU hasonlóképpen gondolkodik Kínáról, mint a NATO, *rendszerszerű kihívóként és gazdasági versenytársként* jellemzi a kelet-ázsiai országot, amellyel azonban folyamatosan tárgyal és együttműködik. Az új fenyegetésekről, jövőbeni konfliktusokról, a legjobb katonai és politikai lépésekről szóló vitákat össze kell hangolni a NATO-ban és az EU-ban. Amíg a NATO-nak a katonai védelemről, az EU-nak ezen kívül a gazdasági védelemről is gondoskodnia kell a kínai és az orosz befolyás ellen. Az EU-nak – ellentétben a NATO-val – lehet egy viszonylagos mozgásszabadsága az amerikai–kínai hatalmi harcban, ha az Egyesült Államok saját érdekeitől vezérelve be akarja sorolni európai szövetségeseit a kínai dominancia felemelkedésének megállítására tett kísérletbe. Brüsszelnek van lehetősége az Egyesült Államok elleni álláspontjának kifejtésére is, ha Washington az európai érdekek ellen ható transzatlanti stratégiát akar kidolgozni Kínával szemben. Ugyanakkor az EU-nak a geopolitikai hatalom kivetítéséhez közép- és hosszú távon egyaránt transzatlanti partnerségre lesz szüksége. Ha többet tesz saját biztonságaért, akkor növeli Európa hozzájárulását a transzatlanti tervekhez. Sőt arra is van lehetősége, hogy saját napirendjét a szélesebb körű transzatlanti biztonsági politikák részévé teszi (Indo-csendes-óceáni

³⁰ A NATO és az EU között hét területen (hibrid fenyegetések, műveleti együttműködés, kiberbiztonság, védelmi képességfejlesztés, védelmi K+F+gyártás, gyakorlatok, keleti és déli partnerországok képességfejlesztése), 74 projektben van együttműködés. A Covid-19 pandémia helyzet 2019-től a tömeges járványkezelésben is kooperációt indított el. *EU–NATO Cooperation. Factsheets.* Bruxelles, 2020.06.17., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/28286/EU-NATO%20cooperation%20-%20Factsheets (letöltve: 2021.03.31.).

³¹ SCHWARZER, Daniella: Europe's Geopolitical Moment. *Internationale Politik Quarterly*, (2021) 1., <https://ip-quarterly.com/en/europes-geopolitical-moment> (letöltve: 2021.03.31.).

³² BRZOZOWSKI, Alexandra: In Munich, Macron presents EU reform as answer to „weakening West”. *Euroactiv.com*, 2021.02.05., <https://www.euroactiv.com/section/future-eu/news/in-munich-macron-presents-eu-reform-as-answer-to-weakening-west/> (letöltve: 2021.03.31.).

társág, Oroszország, Irán stb.). *Egy ilyen együttműködési politikával az EU komolyan tudná erősíteni a NATO szerepét a jövőben.*

Végül a szakértői anyag nagy figyelmet fordít a szövetség belső megújulására. A szakértők hangsúlyozzák a konszenzusos döntéshozatal intézményének fontosságát, de megengedhetetlennek tartják, hogy egy ország blokkolja a döntéseket. Bár a szöveg nem nevezett meg tagállamokat, de Magyarország magára veheti ezt a megjegyzést, hiszen hosszú idő óta akadályozza a NATO–Ukrajna Bizottság összehívását a magyar kisebbséget sújtó oktatási törvény miatt. „Az a tendencia, hogy egyes szövetségesek egy-országos vétót³³ alkalmaznak, aláássa a Szövetség megbízhatóságát.”³⁴ Szervezeti javaslatok elsősorban a főtitkár pozíciójának megerősítését szolgálták (globális stratégiai kérdésekkel foglalkozó civil-katonai értékelő-elemző csoport létrehozása, hatáskör szélesítése, döntéshozatali időlimitek bevezetése), a működést javító megoldások pedig széles spektrumban mozogtak (intenzívebb ülésezések, informális találkozók, tagállami viselkedést szabályozó működési kódex, transzatlanti konzultációt javító módszerek). A politikai konzultáció eszközt jobban fel kell használni a tagállamok közötti nézeteltérések javítására, a partnerségi kapcsolatok erősítésére. Új elemként jelent meg Indiával való partnerségi kapcsolat kiépítése.

A szakértői javaslatcsomag HCSS-módszer szerinti értékelése *ellentmondásos jövőképet* rajzolt fel a NATO 2030-ig tartó fejlődésére. Az amerikai NATO szerep értékelésének hiánya nem teszi lehetővé, hogy egy erős, megosztott partnerségen alapuló, jövőbeni NATO-ról beszéljünk. A fenyegetési percepciók továbbra is eltérőek lesznek a szövetségben, viszont a védelmi képességének fejlesztésével az EU (Európai biztonsági és védelmi kezdeményezés – ESDI) nagyobb szerepet játszhat a transzatlanti szövetségben. *A javaslatok tehát egy közepesen erős NATO fejlődését vetítik előre a harmadik évtizedben.* Bár a külföldi³⁵ és hazai szakértők³⁶ véleménye megoszlik a dokumentum rendeltetését és tartalmát illetően, időzítését, fontosságát, iránymutató jellegét senki sem vonja kétségbe.

VI. Összegzés

A NATO az új stratégiai koncepció kidolgozásához a 2009–2010-ben alkalmazott módszerhez nyúlt vissza, felkért egy független, 10 fős „reflexiós” csoportot a szövetség

³³ A vétó szót nem tartalmazza az eredeti szöveg, *single-country blockage*-nak nevezi.

³⁴ NATO 2030. 61. o.

³⁵ ROBERTS, Peter: NATO 2030: Difficult Times Ahead. *RUSI Commentary*, 2020.06.15., <https://rusi.org/commentary/nato-2030-difficult-times-ahead> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁶ MARTON Péter – MÁRTONFFY Balázs – CSIKI VARGA Tamás – WAGNER Péter: Miként értékeljük a NATO 2030 jelentését? In *KKI 4:1*. Budapest, 2021., https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/02/41_2021_03_NATO_2030-1.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

átvilágítására, a 2030-as jövőkép kialakítására. A munka széles körű nyilvánosság mellett, az egyetemi ifjúság bevonásával folyt,³⁷ igyekezett a szövetség nyitottságáról pozitív képet kialakítani. A szakértők – a korábbi NATO- felülvizsgálatok mintájára – egy olyan koncepciót fogalmaztak meg, amely elsősorban a *NATO mint politikai szövetség megerősítésére* szolgál. A 138 javaslatból álló, négy területet (NATO politikai célja és eszközrendszere, jövőbeni fenyegetések, politikai egység és kohézió erősítése, politikai konzultáció és döntéshozatal) értékelő tanulmány jó alapul szolgálhat az új stratégiai koncepció 2022. évi elfogadásához. A dokumentum igazán a mai idők terméke, a pandémia miatt távmunkában készült el, a Covid-19 vírus rányomta bélyegét az elkészítésére, mint ahogyan a NATO egész tevékenységére is. A további kidolgozás menetrendje követheti a 10 évvel ezelőtti szövetségi megoldást: idén nyáron a NATO vezetők elfogadhatnak egy, a Nyilatkozat a szövetség biztonságáról című szinopszishoz hasonló kommunikét, olyan formában, mint ahogyan ezt tették a 60. évfordulót ünneplő strasbourg–kehlí csúcstalálkozón. Ezt követően a NATO központi apparátusának feladata lenne a stratégiai dokumentum megfogalmazása, a szükséges politikai viták lefolytatása, és 2022. évi csúcstalálkozón történő elfogadása. *12 év után újra lehet a NATO-nak egy jövőbe mutató „iránytűje”, amely a harmadik évtized tevékenységét vezérli.* A NATO teljes jövőképehez azonban sok minden hiányzik még, a 67 oldalas dokumentum ellenére. Nem tudjuk, hogy változik-e a NATO műveleti ambíciószintje [jelenleg két nagy (hadtest plusz) összhaderőnemi műveletre és hat kisebb (4 szárazföldi, egy-egy légi és tengeri) operációra folyik a tervezés], újrafogalmazzák-e a 2006. évi átfogó politikai iránymutatást. Az sem ismert, hogy a jelenleg felvázolt jövőkép mennyire van összhangban a 2019-ben elfogadott NATO katonai stratégiával. Közismert, hogy az elmúlt évek döntései alapján a NATO már öt műveleti térben (szárazföld, tenger, levegő, kiber, űr) többnemzeti, összhaderőnemi és többdimenziós műveletekre, valamint a hibrid hadviselésre készül fel. A dokumentum szakmai fogadtatása külföldön és itthon egyaránt kedvező, így jól demonstrálja a szövetség erejét, adaptációs képességét. Ahogy a NATO főtitkár mondta: „Ahogy a világ változik, a NATO-nak is változnia kell”.³⁸

³⁷ A NATO főtitkár 2019. november 9-én, a fiatalok fórumán (NATO 2030 Youth Summit) 14 fiatal szakértőt is felkért, hogy fogalmazzák meg véleményüket a reflexiók csoport jelentéséről. A jövő generáció képviselői *Fogadd be a változást, őrizd meg az értékeket* címmel publikálta véleményét. NATO 2030: *Embrace the change, Guard the values. A Report by the NATO 2030 Young Leaders Group, for this Generation and the Next.* https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/210204-NATO2030-YoungLeadersReport.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³⁸ STOLTENBERG, Jens: NATO 2030: *Making a Strong Alliance Even Stronger.* <https://www.nato.int/nato2030/events/?id=6XgEk0glWOUHubwYmOoWy5> (letöltve: 2021.03.31.).

Szűcs Anita^{*}

***Puissance intelligente* – okoshatalom a francia hatalmi politikában**

Az elmúlt években a francia külpolitika számos sikert tudhat maga mögött. Emmanuel Macron francia köztársasági elnök 2017-es elnöki programja és az évenként, a nagykövetségi konferenciákon elhangzott, a külpolitika irányát kijelölő beszédek¹ jól mutatják, hogy a hagyományos államközpontú megközelítés mellett a francia elnök a transznacionális, határon átvélő folyamatokra is hangsúlyt helyez. A nyilvános diplomácia, a civil társadalommal magát hálózati kapcsolatokban elhelyező külpolitika okoshatalomként (*smart power*) vált széles körben ismertté, miután Hillary Clinton 2009-ben az Obama-adminisztráció külügyminiszter-jelöltjeként a bizottsági meghallgatásán a leendő amerikai külpolitikát ennek keretében vázolta föl.²

Emmanuel Macron ugyan nem használta a kifejezést, de a multilaterális diplomácia iránti elkötelezettsége, a civil társadalom bevonása a francia érdekérvényesítésbe, az innovatív, kooperatív külpolitikai gyakorlat megnövelte a francia puhahatalom kapacitásait. 2019-ben Franciaország a „US Center on Public Diplomacy” globális puhahatalom rangsorában³ az első helyen végzett, megelőzve az Egyesült Államokat, Nagy-Britanniát és Németországot. A tanulmány azt vizsgálja, hogyan lehet az okoshatalom segítségével külpolitikai tőkére szert tenni, hogyan élt Franciaország ezzel a lehetőséggel az elmúlt években.

A globalizáció korára a klasszikus államközpontú nemzetközi rendszer hatalmas változáson ment keresztül, újraírva azokat az eszközöket, amelyekkel saját biztonságát, külpolitikai mozgásterét biztosíthatja. Az új típusú biztonsági kihívások, a határokon átvélő, globális kihívások új, a nemzetközi jog és a multilaterális diplomácia szerepét felértékelő megoldásokat hoztak létre. A tanulmány a globalizált nemzetközi társadalom működésének vékony szeletét bemutatva tiszteleg a 80 éves Valki László előtt.

^{*} Szűcs Anita egyetemi docens, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék.

¹ 2020-ban Macron elnök a járványra hivatkozva nem tartott nagykövetségi konferenciát. Az utolsó, 2019-es beszédet lásd itt: Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs. Élysée, 2019.08.27., <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1> (letöltve: 2021.03.31.).

² CLINTON, Hillary: Transcript of Clinton's Confirmation Hearing. 2009. NRP, 2009.01.13., <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99290981&t=1614967125785> (letöltve: 2021.03.31.).

³ The Soft Power Report, 2019. Portland, 2019. <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

I. Az okoshatalom és a francia külpolitika korlátai

Az okoshatalom (*smart power*) fogalmát az amerikai Joseph S. Nye Jr. 2003-ban, Suzanne Nossel pedig (tőle függetlenül) 2004-ben alkotta meg. Nye 2004-ben megjelent könyvében az okoshatalom fogalmát így definiálta: „a kemény és puhahatalom erőforrásainak eredményes stratégiává alakítása”.⁴ A kemény (*hard power*) és a puhahatalom (*soft power*) kombinációja nem újdonság a nemzetközi politikaelméletben, már Thuküdidész és Machiavelli is kíváncsún tartotta az államvezetésről, nemzetközi politikáról szóló írásaiban. Az okoshatalom vonzerejét és újdonságát az érdekérvényesítés állami és nem állami szereplőkre egyaránt alkalmazott, a puhahatalom elméleti kereteit továbbgondoló, együttműködési technikákon alapuló modellje adja.

Nem csoda, hogy az okoshatalom fogalma nem csak az akadémiai szférában, de a külpolitikai gyakorlatban is hamar népszerű lett. Az Obama-adminisztráció, valamint a Kínai Kommunista Párt XVII. kongresszusán felszólalva a korábbi pártfőtítkár, Csiang Cö-Min is a külpolitika fontos részének tekintette. A 2012 februárjában elfogadott német külügyi stratégia és a 2017-es francia elnöki program is hivatkozott azokra a keretekre, amelyet az okoshatalom intézményesült érdekérvényesítési mechanizmusa leírt.

A francia külpolitika számára a Macron-elnökség történelmi lehetőségeket teremtett. Az Európai Unió élén a meggyöngyült politikai támogatottsággal küzdő Angela Merkel és a Brexittel birkózó Egyesült Királyság miatt politikai vákuum keletkezett, amit a hidegháború után meggyöngyült kapacitásokkal küzdő Franciaország hatalmas energiákkal töltött be. A világszínpadon a Trump-adminisztráció „Amerika az első” retorikája, és az abból fakadó politikai lépések miatt hasonló űr keletkezett. A G7-ek 2019-es francia elnöksége alatt Macron a multilaterális diplomácia élvonalaként számos, a globális egyenlőtlenségek felszámolását célzó kezdeményezést indított el, és megerősítette világpolitikai döntéshozó szerepét. Sikeresen megbékítette az Egyesült Államokat az internetes tartalomszolgáltató cégekre kivetett francia és európai adóval kapcsolatban, oldotta a feszültséget Irán és az Egyesült Államok között, valamint François Hollande nyomdokaiba lépve a globális klímaváltozás elleni harc élére állt.

A francia hatalom forrása a globális jelenlét. A puhahatalom terén 2019-es első helyét világpolitikai beágyazottsága erősödésének köszönhetette. Az állam hatalmas diplomáciai hálózatot tart fenn, a 2016-os adatok szerint 178 nagykövetsége, állandó képviselő van, a diplomáciai hálózata 13 693 főt foglalkoztat.⁵ Számos multilaterális

⁴ Nye, Joseph S. Jr.: *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. New York, 2004. 32. és 147. o. Suzanne Nossel a „Smart Power” című írásában a *Foreign Affairs*-ben *Foreign Affairs*, 83. (2004) 131–142. o. újdonságként használta a fogalmat.

⁵ A francia külügyminisztérium honlapja: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/missions-organisation/> (letöltve: 2021.03.30.).

fórumnak, nemzetközi szervezetnek tagja. Franciaországhoz kötődik a világon a legtöbb kultúrdiplomáciai misszió, amelyet nagyrészt a 2020-ban 100. életévét ünneplő *Alliance Française* hálózatán keresztül bonyolít. Ugyanakkor a francia gazdasági és katonai kapacitások egy regionális középhatalom kapacitásai. A francia gazdaság 2020-ban nominálértéken a világ 7. legnagyobb, vásárlóerő-paritáson mérve a világ 10. legnagyobb gazdasága volt: innovatív és versenyképes gazdaság.⁶ Ennek ellenére a túlzottan magas állami kiadások és a rugalmatlan munkaerőpiac miatt a vállalatok versenyképessége az elmúlt tíz évben nem ugyanolyan mértékben nőtt, mint legnagyobb kereskedelmi partnereié. Gazdasági növekedése a világjárvány alatt meghaladja az európai átlagot. 2018 novemberében a sárgamellényeseknek a magas megélhetési költségek miatt kirobbant megmozdulása, a Marine Le Pen vezette szélsőjobboldali mozgalom erősödése miatt Macron elnök népszerűsége alacsony, bár a sárgamellényes mozgalom után megrendezett konzultáció és a kereskedelmi partnereinél nagyobb gazdasági növekedés visszaállította a népszerűségét, és megszilárdította politikai helyzetét.

A külpolitikai rangsorok folyamatosan mérik a nem francia állampolgárok percepcióját a francia külpolitikával kapcsolatban. Macron személyiségének, globális léptékű aktivitásának köszönhetően betöltötte a liberális nemzetközi rend élén kialakult vákuumot, amit a Trump-adminisztráció hagyott. A tanulmány áttekinti a kemény és a puhahatalom forrásait, működési mechanizmusait és az okoshatalom stratégiai lehetőségeit a francia külpolitika keretei között.

II. Mi a hatalom? – Definiálási nehézségek

A hatalom a nemzetközi politika egyik legfontosabb ténye. Ennek ellenére a tudományterület mostohán bánik a fogalom meghatározásával. Hiába keresnénk, nem találunk a kutatói szféra nagy többsége által elfogadott definíciót. A második világháború után a versengő definíciók proliferációja ment végbe, Robert A. Dahl⁷ és Harold Lasswell⁸ jelölte ki azokat a kereteket, amelyet a kortárs nemzetközi politikaelméleti koncepciók használnak.⁹ A vita két nagy törésvonala közül az egyik a hatalom és a befolyás

⁶ A francia gazdaságügyi minisztérium honlapja: <https://data.economie.gouv.fr/pages/accueil/> (letöltve: 2021.03.30.).

⁷ DAHL, Robert A.: The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2. (1957) 201–203. o.

⁸ LASSWELL, Harold – KAPLAN, Abraham: *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven, 1950.

⁹ A témában lásd még HARSANYI, John C.: The Dimension and Measurement of Social Power, Opportunity Costs, and the Theory of Two-Person Bargaining Games. *Behavioral Science*, 7. (1962) 67–80. o., amely a fogalom objektívizálása, mérhetővé alakításának klasszikusa, illetve BALDWIN, David A.: *Power and International Relations: A Conceptual Approach*. New Jersey, 2016. briliáns könyvét, amely végigveszi a versengő hatalomkoncepciók történetét és pontos áttekintést ad a koncepció körül folyó vitáról.

konceptuális elkülönítése, a másik a materiális és a nem materiális elemek egymáshoz való viszonya. Dahl és Lasswell a hatalom és a befolyás fogalmát koncepcionálisan elkülöníti egymástól, míg a puha és az okoshatalom fogalmi „atyja”, Joseph Nye, nem tartja szükségesnek a kettő különválasztását.

Dahl klasszikus definíciója szerint a hatalom nem más, mint hogy A rávegye B-t arra, amit B egyébként nem tenne meg, vagy megakadályozza, hogy B azt tegye, amit tenne. A sokat idézett definíció szerint „A hatalmának mértékét B fölött az határozza meg, hogy rá tudja-e venni B-t hogy olyat tegyen, amit egyébként nem tenne meg”.¹⁰ A hatalom relációs fogalom, viszonyt testesít meg. A nemzetközi kapcsolatok elméletének behaviorista módszerekkel dolgozó kutatói számára a tudományosság egyik kritériuma, hogy a várható viselkedésformákat előre tudják jelezni, azaz ebben az esetben meg tudják mondani, hogy B és A előtt milyen politikai opciók lehetnek nyitva, ha a kívánt eredményt el akarják érni, vagy éppen el akarják kerülni.

A politikaorientált kontextus attól függ – Lasswell híres megfogalmazásában – hogy „ki mit kap, hogyan, hol és mikor”.¹¹ A hatalom viszonyt megtestesítő fogalom, azaz nem értelmes arról beszélni, hogy adott szereplőnek hatalma van, ha nem tesszük hozzá, hogy mi fölött és mire van hatalma. A hatalomnak van kiterjedtsége, területe és egy adott társadalmi kontextusa, ami kijelöli a határait. A nemzetközi kapcsolatok elméletében minden elméleti iskola másképp jelöli ki a hatalom vizsgálati kereteit.

III. A hatalompolitika modellje

A nemzetközi kapcsolatok realista elméleti irányzatai számára a nemzetközi politika világa lényegében nem több, mint a hatalomért folytatott harc. Az elmélet feladata a hatalompolitika modelljének a megalkotása, elválasztva a nemzetközi politika valódi természetéhez kötődő elemeket a kevésbé fontos, a hatalmi harchoz nem köthető elemektől. A hatalom központi szerepe ellenére a fogalom meghatározása a realizmuson belül sem egységes. A különböző realista irányzatok eltérő koncepciókkal dolgoznak, amelyekben a materiális (kemény hatalom) és a nem materiális (puhahatalom) elemek aránya más és más.

A legtöbb realista, legyen az a tradicionális, interpretatív módszerekkel dolgozó, államközpontú modern realizmus, vagy a strukturális elemzési keretben, pozitivistá módszerekkel dolgozó neorealizmus, az erőforrásoktól teszi függővé a befolyásolás mértékét.

¹⁰ DAHL: *The Concept of Power*. 202–203. o.

¹¹ LASSWELL, Harold D.: *Politics: Who Gets What, When, How*. New York, 1936.

A modern (politikai) realizmus megalapítója, Hans J. Morgenthau a hatalmi erőforrásoknak egy egész fejezetet szentel.¹² Négy állandó és négy változó erőforrást nevez meg. A földrajzi elhelyezkedés, a természeti erőforrások, az ipari kapacitások és a katonai készség jelöli ki a külpolitika állandó kereteit. Franciaország földrajzi elhelyezkedése miatt, annak ellenére, hogy az Atlanti-óceánnal és a Földközi-tengerrel is határos, inkább a szárazföldi hatalmak közé tartozik. A kontinentális főhatalomért folytatott harcban tengeri flottáját két részre osztotta, és sikerei ellenére nem küzdött a tengeri főhatalomért. A négy változó erőforrás a demográfia, a nemzeti karakter, a nemzeti morál és a diplomácia minősége.¹³ A változó erőforrásoknál jól látszik, hogy a realizmus számára fontos a materiális tényezőkön túl, a politikai döntések minőségét meghatározó tényezők számbavétele. A változó tényezők sokkal közelebb állnak a Nye-féle puhahatalomhoz, mint amennyire azt első pillantásra gondolnánk, annál is inkább, mert Morgenthau számára a diplomácia minden más erőforrást felülír. Bármilyen kedvezőtlenek legyenek is az állam állandó erőforrásai és politikai helyzete, a jó – Morgenthau kifejezésével élve az intelligens – diplomácia dolga, hogy az állam alkupozícióit javítsa. Így tett Pierre Mendès-France, francia miniszterelnök, aki az 1950-es évek elején megrendezett genfi konferencián az indokínai háborúban csúfos vereséget szenvedett országának a tárgyalóasztalnál lényegében a kivonuláshoz kedvező feltételeket teremtett. Az intelligens külpolitika a pókerhez hasonlatos. Demisztifikálja, felfedi más államok valós céljait, elrejtí saját államának valódi törekvéseit, és folyamatosan presztízspolitikát folytat, amelyben saját magát erősebbnek láttatja, mint amilyen. Mindeközben az erőforrásokban mért, objektív és megvalósítható célokat tűz ki. Ez az államvezetés művészete, a hatalom fényében meghatározott államérdek érvényesítése.

Kenneth N. Waltz – a realizmus másik ágának, a neorealizmusnak a megteremtője – jóval szűkszavúbb az erőforrásokkal kapcsolatban. Egy rövid félmondatban felsorolja, de ki nem fejtí őket.¹⁴ Ide tartozik a lakosságszám és terület, az erőforrásokkal való el-látottság, a gazdasági stabilitás, a katonai erő, a politikai stabilitás és a kompetencia. Jól látszik, hogy a Nye-féle puhahatalom eszközei – ha szűkebben is – de itt is megjelennek. A materiális erőforrásokat nevezi Nye kemény hatalomnak.

Az okoshatalom a kemény és a puhahatalom erőforrásainak eredményes kombinálásával dolgozik. A realizmus számára nem idegen a koncepció tartalma, a klasz-szikusok – Thuküdidész és Machiavelli – de a modern és a strukturális neorealiz-mus képviselői mind jelentős hangsúlyt tesznek az eredményes diplomáciára és a stratégiaalkotásra.

¹² MORGENTHAU, Hans, J.: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, 1948. 124–166. o.

¹³ Morgenthau nemzeti karakter alatt az adott állam diplomáciai gyakorlatának jellemzőit érti, a nemzeti morál pedig a kormány politikájának társadalmi támogatottságát fedi.

¹⁴ WALTZ, Kenneth N.: *Theory of International Politics*. Boston, 1979. 131. o.

Az erőforrások politikai előnyökké alakítása nem megy jó tervezett stratégia és intelligens, tájékozott döntéshozók nélkül. Nye számára ez az okoshatalom. Kissinger a nyomásgyakorlásnak három módját használja: a kényszerítést (ecet), a pénzügyi hatalmat (méz) és a vonzerőt vagy meggyőzést (puhahatalom).

A realizmus a különböző hatalmi egyensúlyi modelleken keresztül leírja, hogy az egyes államok önző önértékkövetése hogyan teremt rendet és stabilitást a nemzetközi rendszerben. Míg a modern realizmus számára az egyensúly nem automatikus, hanem az államvezetés értékorientált „művészete”, a neorealizmus 1970-es évekbeli és hidegháború utáni változataiban is a nemzetközi rendszer törvényszerűségei által kikényszerített automatikus mechanizmus. Ebben az automatizmusban sem a materiális, sem a puhahatalmi elemek használata nem opció, hanem az optimális külpolitikai eredmény elérésének imperatívusza. Azt azonban a legszűkebb neorealista modell sem tagadja, hogy a puhahatalmi elemek jelen vannak a hatalom kemény, materiális elemeivel együtt a külpolitikai stratégiák megalkotásában.

A hatalom soha nem légtüres térben létezik. Míg a realizmus a katonai biztonság biztosításához szükséges hatalom meglehetősen szűk modelljét rajzolja meg, a Nye-féle puha és okoshatalom elméleti hátterét adó liberalizmus sokkal szélesebb modellt állít fel a nemzetközi kapcsolatok értelmezésére. A liberális iskolák – bár elismerik, hogy az államok a globalizált világ legjelentősebb szereplői – ezt a tényt nem tartják elegendő oknak, hogy a nem állami szereplőket kizárják az elemzésből.

A liberális, nemzetközi kapcsolatokat taglaló elemzések összetettek. Több szereplőt bevonnak a modellbe, és az egyes elemzéseknél meglehetősen nehéz lehatárolni a pontos ontológiai keretet, amely a nemzetközi kapcsolatok tudományterületét autonóm módon elkülöníti más tudományterületektől. A hatalom kérdésében Nye egy háromdimenziós sakktáblához hasonlította a világpolitikát, ahol mind a három szinten egyszerre mozognak a bábuk, egyetlen játszmat játszanak a játékosok.¹⁵

A legfelső sakktáblán a katonai hatalomért folytatott harc folyik. A hatalom-megoszlás unipoláris, az Egyesült Államok katonai ereje a második világháború óta – bár egyre csökkenő mértékben – dominálja a játszmat. A francia katonapolitika az amerikai katonai lépésekkel összhangban, az amerikai kapacitások jelenlétére számítva tervezi meg saját globális katonai lépéseit. Az önálló francia katonai missziók általában alacsony költségvetéssel dolgoznak, célzottan és pontosan meghatározott területeken és időtartamban működnek.¹⁶ A középső sakktáblán a gazdasági javak elosztásáért folyik a harc. Ebben a játszmában a hatalom eloszlása multipoláris, az Egyesült Államok, az Európai Unió egy gazdasági egységként, valamint Japán és Kína

¹⁵ Nye, Joseph S. Jr.: *The Paradox of American Power: Why the World's only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford, 2002.

¹⁶ A francia vezérkari főnök hivatalos kommunikéja a francia katonai stratégiáról. LECOINTRE, François: *Vision Stratégique 2018.*, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/communaute-defense/vision-strategique-du-chef-d-etat-major-des-armees> (letöltve: 2021.03.31.).

a legnagyobb játékosok, miközben egyre több állam jelentősége nő. A legelső sakktábla a transznacionális szereplőké. Ide tartozik minden, határokon átvívelő, kormányzati irányítás alá nem tartozó esemény, a világjárványoktól a nemzetközi fegyverkereskedelemig, a gazdasági szereplők állami költségvetéseket meghaladó pénzmozgásaitól a globális felmelegedésig, vagy éppen a kiberbiztonságig. A transznacionális politika egyik meghatározó jellemzője, hogy nem állami szereplők folytatják. Az információs forradalom miatt a világpolitikába való belépés költsége csökkent, és a nem állami szereplők tömege előzönlötte a politikai játéktérrel. A hatalom diffúz, nem koncentráldódik, ezen a táblán nincs értelme polaritásról vagy hegemoniáról beszélni.

Még a legerősebb államok sem kontrollálják a civil társadalmukat. Az okoshatalom arra törekszik, hogy hatást gyakoroljon a nem állami szereplőkre és azokkal partnerségben, azokat felhasználva érvényesítse céljait. A globalizáció korában a határok porózussá váltak, a kommunikáció, a fogyasztói társadalom kultúrája, a járványok, a nemzetközi bűnözés és a környezetszennyezés transznacionális, határokon átnyúló folyamatként nem kéri az államok engedélyét. A transznacionális folyamatok jelentette kihívásokat egyetlen állam sem képes egyedül kezelni. A környezetszennyezés, a kibertámadások, a terrorizmus problémáinak megoldása összefogást igényel. Ebben az értelemben a globalizációs problémák pozitív összegű játékká váltak, ahol állami és nem állami szereplők együttesen vesznek részt.

Az okoshatalom nem csak a hatalom fényében határozza meg az államérdeket. Célja olyan, az érdekérvényesítés számára kedvező környezet kialakítása, amelyben államokkal, társadalmi szereplőkkel és nemzetközi intézményekkel együttműködve az állam a saját külpolitikai mozgásterét bővítheti. Nye és Clinton is világossá teszi, hogy a globalizált világ transznacionális folyamatai racionálissá teszik, hogy a globális problémák megoldásában más szereplőket támogassunk. A hálózatosodás és a szereplők kapcsolódásai a világpolitikában a hatalom eddig keveset vizsgált, új forrását jelentik.

IV. A puhahatalom

Az okoshatalom nem csak a kemény, de a puhahatalom erőforrásait is használja. A puhahatalom fogalmát Joseph Nye az 1980-as években az Egyesült Államok hegemoniájának hanyatlásáról folytatott vita során alkotta meg, amikor a kényszerítő eszközökkel élő nyomásgyakorlás és a vonzerő jelentette nyomás között tett különbséget a liberális nemzetközi rend stabilitásával kapcsolatban. Bár a fogalom az 1990-es években került be a köztudatba, az elgondolás egyidős az emberiséggel. Nye megfogalmazásában a puhahatalom „az a képesség, hogy az erőszak és a pénzügy befolyás helyett a vonzerő segítségével érjük el, amit akarunk. Az adott ország kultúrájában, politikai eszméiben

és politikai lépéseiből tevődik össze. Mikor politikai lépéseink mások szemében legitimnek tűnnek, a puha hatalmunk erősödik.”¹⁷ Miután a fogalmat a kemény hatalom marginalizálása miatt erőteljesen kritizálták,¹⁸ Nye 2004-ben újraalkotta, pontosította. A puhahatalom a másik magatartásának megváltoztatásának képessége, de nem az erőszak, hanem a vonzerő és a kooptálás segítségével.¹⁹

A francia külpolitika számára a kultúra terjesztésével gyakorolt hatalom jóval azelőtt a külpolitika valósága volt, hogy a nemzetközi kapcsolatok elmélete a fogalmat létrehozta. A 19. század, a francia kultúra nagy évszázada alatt a franciák nagy gyakorlatra tettek szert abban, hogy nyelvi, kulturális jelenlétet hogyan lehet materiális előnyökre váltani. A francia kulturális kivételességtudat, az „exception culturelle” egyik következménye a francia külpolitika civilizatórikus missziótudata, ahol az értékek terjesztése az ország racionális érdeke. Párizs a Földközi-tenger keleti medencéjében és a Közel-Keleten folytatott politikájának retorikai kereteit ma is a kulturális hatalmi jelenlét határozza meg.

1. A puhahatalom forrásai

A puhahatalom a kemény hatalomhoz hasonlóan sokféle forrásból táplálkozik. A fogalom konceptualizálásának előfutáraként 1977-ben megjelent *Power and Interdependence* című könyvükben Robert Keohane és Joseph Nye a puhahatalom egyik legfontosabb forrásának az aszimmetrikus interdependenciákat tartották.²⁰ Két fogalom, az interdependencia-sérülékenység (*vulnerability*) és az interdependencia-érzékenység (*sensibility*) segítségével írták le a hatalmi viszonyok dinamikáját. Az érzékenység megmutatja egy állam adott politika rugalmasságának fokát, azaz, hogy egy adott ország politikájában beállt változásokra egy másik ország politikája milyen költséghatékonysággal és gyorsasággal reagál. A sérülékenység azt méri, hogy adott állam, miután egy külső esemény hatására megváltoztatta a politikáját, mennyire érzékenyen érintik az ezzel járó költségek, kiadások. A hatalom forrása az erősödő függőségi rendszerek világában az erőforrások, külpolitikai eszközök és politikai döntések tárházának növelése. A kiegyenlítetlenség elég ahhoz, hogy az alkupozíciók erősítésével/gyengítésével növelje vagy csökkentse az államok hatalmi érdekérvényesítésének lehetőségeit. A kiegyensúlyozott kapcsolatok esetén a nyomásgyakorlás lehetősége csökken. Két, egymástól kölcsönösen és közel egyenlő mértékben függő

¹⁷ NYE, Joseph S. Jr.: *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York, 1990.

¹⁸ Egyik legtöbbet hivatkozott kritikája LAYNE, Christopher: The unbearable lightness of soft power. In PARMAR, Inderjeet – COX, Michael (eds): *Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives*. Routledge, 2010.

¹⁹ NYE: *Soft Power...*

²⁰ KEOHANE, Robert O. – NYE, Joseph S. Jr.: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston, 1977.

partner esetén az alkupozíciók hasonlóak lesznek. A szakirodalom sokat emlegetett példája a hidegháború alatt a nukleáris fegyverek békéltető hatása.

A puhahatalom második forrása a nemzetközi kapcsolatokban kialakult intézményesülés, a norma és szabályrendszer. Joseph Nye kiemelt figyelmet szentel a nemzetközi intézményeknek.²¹ A világpolitika második világháború utáni intézményesülése, a nemzetközi jog és szabályozás erősödése felértékelte a multilaterális diplomácia többoldalú kapcsolatrendszeréből származó hatalmat.

A puhahatalom következő forrása a társadalmi kapcsolatrendszerbe való beágyazottság. A társadalmi szereplők által evidenciaként elfogadott ismeretek, tudásstruktúra (*common knowledge*) is meghatározzák a hatalomgyakorlás módját.²² A közös érték és jelentéstartalom, a reciprocitás bizalmat, közös identitást és közös tudásstruktúrát hoznak létre, amelyben a társadalmi elvárások keletkeznek. A társadalmi elvárások, evidenciák megkötik a külpolitikai érdekérvényesítés kezét. Nye kooptáló hatalom-konceptiója (*co-optive power*) ezt a társadalmi kontextust hangsúlyozza. A kooptáló hatalom „az állam azon képessége, hogy olyan környezetet teremtsen, amelyben más államok preferenciáikat, érdekeiket az adott állam érdekeivel és preferenciáival egyező módon határozzák meg”.²³

Franciaország ebben az értelemben kétszeres kooptáló hatalmi térben mozog. Egyrészt a nyugati világ értékközösségében, másrészt a frankofón államok közösségében. A francia társadalmi elvárások Európát és a világot meghatározó nagyhatalomként látják az államot, a francia külpolitika természetes társadalmi közege a nagyhatalmi jelenlét, a világpolitika alakítása. A katonai missziók, a gazdasági övezetek fenntartása, a frankofón közösség anyagi, katonai és kulturális támogatása a francia külpolitika számára nem csak lehetőség, de kényszer is. A társadalmi beágyazottságnak nagy szerepe van abban, hogy bár Sarkozy óta minden francia államfő lépéseket tett az Afrika-politika átalakítására, de a *Françafrique* struktúrája és beágyazottsága olyan visszatartó erőt jelent, amelyet nem lehet egyik napról a másikra átalakítani.

A hatalom társadalmi beágyazottságának megértésében egyre nagyobb teret kap Michel Foucault²⁴ és Pierre Bourdieu²⁵ hatalomról szóló munkáinak beemelése. A tudásstruktúrák kialakulása, a hatalom diskurzív természete, a modern hatalom működése, a governmentális, illetve Bourdieu-nél a társadalmi tőke fogalmának beemelése a nemzetközi kapcsolatok elméleteibe lehetővé teszi a hatalom nemzetközi

²¹ NYE: *Soft Power...*

²² GEERTZ, Clifford: *The Interpretation of Cultures*. New York, 1973. című művére támaszkodik Nye, amikor a hatalom társadalmi beágyazottságáról ír. A társadalom kulturális értékei tudásstruktúrát alkotnak, ennek a tudásstruktúrának és elemeinek a folyamatos kommunikációja teremti meg egyrészt a közösségi összetartozás élményét, másrészt azt a közösségi tudást, evidenciát, amelyek az állampolgárok saját kulturális közösségeiben elvárásokat teremtenek.

²³ NYE: *Soft Power...* 168. o.

²⁴ FOUCAULT, Michel: *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Gallimard, 1975. Magyarul: *Felügyelet és büntetés. A börtön története*. Budapest, 1990.

²⁵ BOURDIEU, Pierre: *Sur l'état. Cours au Collège de France 1989-1992*. Paris, 2012.

környezetének, a nemzetközi társadalom működésének pontosabb vizsgálatát. A francia republikánus értékek, a külpolitika narratívája, a közös Európa értékeinek védelmezője növeli a francia külpolitikai mozgásteret.

2. A puhahatalom felértékelődése

A puhahatalom nem csak a politikaelméletben, de a külpolitikai gyakorlatban és a külpolitikai narratívában is egyre nagyobb szerepet játszik. Három tényező erősíti a térhódítását.

Az első – és Nye által legfontosabbnak tartott – tényező az atomfegyverek béke-teremtő hatása. Természetesen nem arról van szó, hogy a nukleáris fegyverek katonai kapacitásai gyengültek volna. Egyrészt a nukleáris fegyverek pusztító ereje átalakította a külpolitika erőszak-alkalmazását. Másrészt a katonai technológia fejlődésével megdrágult a külpolitikai célok katonai erővel való megszerzése. Doyle és Sambanis²⁶ szerint a háborúk indításának két leggyakoribb oka a történelem folyamán a geopolitikai célok és a gazdasági erőforrások megszerzése volt. Az erőforrások megszerzése miatt indított háborúk költség-haszon aránya megváltozott a katonai technológia használatának megdrágulásával és a kereskedelmi alkufolyamatok költségének csökkenésével. Így a puhahatalom erőszak nélkül, kulturális és gazdasági eszközökkel történő alkalmazása felértékelődött. A francia atomütőerőt nem arra tervezték, hogy felvegye a versenyt a hidegháborús fegyverkezési versenyben a szuperhatalmakkal. A *tous azimuts*, a francia nukleáris doktrína kimondja, hogy a francia atomütőerőnek akkorának kell lennie, hogy Franciaország megtámadása a várt haszonnál nagyobb kárt okozzon.

A második tényező a progresszív jellegű oktatás, továbbképzés és felsőoktatás kiterjesztése a társadalom egyre növekvő részére. A hagyományos társadalmakban a tudást, ismereteket emberek szűk csoportja kisajátította, kézben tartva a társadalmi véleményformálást, a társadalmi szükségletek formálását. A modern társadalmakban az írás-olvasás elterjedése, a folyamatok képzés és az információáramlás diverzifikáltsága és a tömegdemokráciák elterjedése lehetővé tette, hogy az egyének saját szükségleteiket, elképzeléseiket megvalósítsák a politikai közösség alakításával.

A harmadik – a másodikhoz szorosan kapcsolódó – tényező az információ szerepének felértékelődése a társadalmi struktúrák kialakításában. A globalizáció korában, az internet, a közösségi média átalakította a médiafogyasztási szokásokat. A közvélemény politikai szerepe felértékelődött, a véleményformálás eszközei a puhahatalom egyik legfontosabb forrásává váltak. Az államok kizárhatják más államok

²⁶ DOYLE, Michael W. – SAMBANIS, Nicholas: *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. New Jersey, 2006.

fizikai jelenlétét, de egyetlen kormány sem gyakorolhat totális kontrollt az információ áramlása felett. A média és az információs iparág szerepe a külpolitikai eszköztárban megerősödött. Az internet és a globális televíziós csatornák kiemelt szerepet játszanak a globális kommunikációban. A BBC, a CNN, a katarai Al-Jazeera és a kínai CCTV International kétségkívül a globális média legjelentősebb szereplői. Az erősödő globalizáció korában a puhahatalom egyik fontos tényezője, hogy egy állam hogyan képes az információt strukturálni és kommunikálni.

A francia sajtótermékek, az AFP hírügynökség a globális kommunikáció részeként sok millió nem francia állampolgár véleményét formálják. A folyamat azonban kétoldalú. Az állam területén jelen lévő orosz médiát, a 2014-től megjelenő *Szputnyik* hírügynökséget és a 2016-tól franciául sugárzó *Russia Today* televíziós csatornát az orosz külpolitika általános társadalmi, politikai destabilizációra használja. A 2017-es francia elnökválasztások előtti „MacronLeaks” és a dezinformációs kampány világosan mutatta a puhahatalom megnövekedett jelentőségét. Tágabb értelemben az angolszász média, a fogyasztói társadalom értékeit közvetítő globalizált tömegszórakoztatás az új nemzedékek gondolkodásmódjának, értékeinek megváltoztatásával átalakítja a francia társadalmi értékeket. Nem véletlen, hogy az 1950-es években kialakuló fogyasztói társadalom értékei mögött sokan az Egyesült Államok civilizációs miszisztóitudatát látták, és élénken tiltakoztak az „amerikanizáció”, a „Coca-colonization” ellen. A javarészt angolszász háttérű videójátékok, a közösségi média erősen tematizálják a mai tizenévesek társadalmi értékeit, tovább uniformizálva a társadalmakat.

3. A hatalomteremtés puha módjai

A hatalomteremtés puha folyamatát meghatározza, hogy egy állam hogyan képes saját és más államok állampolgárainak véleményét formálni. A tudásteremtés központjai mindig is a nemzetközi hatalom legerősebb központjai voltak. A tudás, ismeretek éppen ezért nem lehetnek partikuláris, abban az értelemben, hogy a célközönségnek azonosulnia kell tudni vele. A tudást és az információt első lépésben olyan átfogó, köztudott információvá kell alakítani, amely könnyen befogadható és értelmezhető más államok állampolgárainak is.

Számos tényező segíti a folyamatot: a megfeleltethetőség, az innováció, a véleményformálók, az oktatás és a nyelv a legáltalánosabban ide tartozó elemek.²⁷

²⁷ Nye, Joseph S. Jr.: Hard, soft and smart power. In *Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford, 2013. 559–573. o. A közös tudás szerepéről a különböző társadalmakban lásd Geertz, Clifford. *Local knowledge: Essays in Interpretive Anthropology*. New York, 1985., a nemzetközi kapcsolatok elméletének irodalmában lásd Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*. Cambridge, 1999. Az egymást átfedő konszenzusok szerepléről a közös tudás, a köztudomás kialakulásában Rawls, John: *Political Liberalism*. New York, 2005. 150–154. o.

A megfeleltethetőség az a kritérium, ami nélkül nem működhet a puhahatalom a nemzetközi térben. A terjeszteni kívánt információnak egyszerre kell a fogadó társadalom számára kihívást jelentő kérdésre válaszolnia, általánosan beépíthetőnek lenni a küldő és a fogadó társadalom szerkezetébe, és természetesen eredményesnek kell lennie. Franciaország úttörő szerepet játszik a fenntartható, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság kialakításában. A francia puhahatalom teremtés egyik kiemelt forrása az új életmód, az új, fenntartható gazdasági modell és az ahhoz kapcsolódó eszközök, szervezési módok, technológiák – például az elektromos autók, a vállalati modellek – propagálása. A francia gazdaság 2018-ban a világ 11. autógyártója volt, a francia GDP 2,8 százalékat az autógyártás adta.²⁸ Az információteremtés, a véleményformálás akkor működik jól a puhahatalom részeként, ha valamilyen materiális, életmódbeli, szemléletbeli innovációhoz kötődik. Az innovatív problémamegoldás a társadalmi problémák területén, annak proponálása a puhahatalom-teremtés egyik meghatározó tényezője.

A puhahatalom teremtés szorosan kötődik a véleményvezérekhez is. A hagyományos társadalmakban a vélemény, a társadalmi nézetek teremtéséért egyetlen szűk, jól beazonosítható csoport volt felelős. A modern társadalmakban a véleményformálás erősen fragmentálódott és diverzifikálódott. Nem léteznek olyan központok, amelyek a társadalom minden tagjának, minden témában formálnák a véleményét. Az információs társadalomban a tartalomszolgáltatók véleményformáló szerepe felértékelődött. Ilyen a *Disney Land/World* a szórakoztató iparban és a *Google* a tartalomszolgáltatásban, internetes keresésben. A puhahatalmat legtöbbször nem az állami, hanem a nem állami szereplők állítják elő. A hatalomteremtés átalakulása az érdekérvényesítést is megváltoztatta.

Az oktatás hagyományosan a puhahatalom teremtésének egy kiemelt tényezője. A felsőoktatási csereprogramok, a francia kormányösztöndíj hatékonyan segíti a frankofón elit reprodukálását más államokban.

Végül, de nem utolsósorban a nyelv, a nyelvismeret a puhahatalom-koncentráció egyik legfontosabb eleme. A globalizációs nemzetközi rendszer *lingua francája* az angol. Az *English* és a *global* szavak összevonásával létrejött a „globish” pontosan kifejezi, hogy az angol nem csak egy adott állam, államcsoport nemzeti nyelve, de a nemzetközi kommunikációban egyfajta világnyelv szerepet is játszik. A francia kormány óriási erőfeszítéseket tesz, hogy az angol pozícióját gyengítve a francia nyelvet erősítse. Macron alatt erőteljes kampány indult a francia mint üzleti nyelv propagálására. A diplomáciában a legnyilvánvalóbb példát a Brexit utáni Európai Unió szolgáltatja. A francia diplomácia offenzívát indított a hivatali nyelvhasználat megváltoztatásáért. Nagy-Britannia távozása után az EU-ban csupán két állam – Málta és Írország – hivatalos nyelve az angol. A francia diplomácia mellett érvel, hogy mivel mindkét államnak

²⁸ Avenir de la filière automobile: quelles perspectives pour le secteur en France (13/10/2020). https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-seminaires-conferences/CR_13102020_Rencontres-economiques.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

van saját nyelve, így semmi szükség az angol nyelv benntartására az integrációban. Így az érintkezés és kommunikáció nyelve francia és a német kell legyen.

Nye szerint a puhahatalom a diplomácia és a nemzetközi kapcsolatok világában legerőteljesebben a nemzetközi intézményeken keresztül érvényesíthető.²⁹ 1990-es könyvében Nye tisztázta a puhahatalom és az intézményes hatalom kapcsolatát. Az államok jelentős puhahatalomra tehetnek szert intézmények alapításával, napirend-alakítással és szövetségekötéssel. Nye érdeme, hogy mérhetővé tette az intézményes hatalmat. Az intézményesülésből eredő hatalom első forrása a külpolitikai értékek, érdekek multiplikálását lehetővé tévő norma és szabályrendszer. Második forrás a napirend-alakítás. Az államok úgy kell, hogy saját érdekeiket beépítsék a napirend-be, hogy az minél több állam számára vonzó és támogatható legyen. Ezen keresztül az érdekérvényesítés kiszélesítésével intézményes puhahatalomra tesznek szert. Harmadszor, ha az adott állam olyan nemzetközi problémára talál megoldást, amely már régóta mérgezi az államközi együttműködést, további követőket szerezhet és növelheti hatalmának kiterjedtségét. Negyedszer, a legitimitás és a hitelesség szintén puhahatalmat teremt. Ha az adott állam a nemzetközi norma- és szabályrendszerrel összhangban cselekszik, nagy megbecsültségre és nemzetközi társadalmi tőkére tehet szert. Végül az államérdek kommunikációja és érvényesítése minél inkább inkluzív jellegű, annál nagyobb valószínűséggel lesz sikeres az adott állam.

Nem véletlen, hogy a macroni kül- és Európa-politikában a szövetségekötés, a multilateralizmus mellett a nem állami szereplők mozgósítása is nagyobb teret kapott. Egyedül Franciaország Ázsia-politikájában történt a multilateralizmustól a francia–kínai bilaterális kapcsolatok irányába áttrendeződés. Minden más területen a francia külpolitika legitimitációja a kooperatív technikákból ered.

A puhahatalom mérésére nincsenek egyértelmű, általánosan elfogadott módszerek.³⁰ Társadalmi tőkéhez hasonló jellege megnehezíti a számszerűsítést. Nye elkülöníti a kulturális aspektust, az eszmei tényezőt és a nemzetközi rezsimekhez kötődő intézményes jelleget. Számos puhahatalmat rangsoroló módszertan és rangsorolás létezik, mindegyik közel azonos tényezőkkel dolgozik. Az objektív mérést megnehezíti, hogy a puhahatalom nem monolitikus, az államhoz kötődő fogalom, hanem számos szereplő és politikaterület bevonásával jön létre.

V. Az okoshatalom és a diplomácia

Az okoshatalom minden állam, és a nem állami szereplők külpolitikájába is beépíthető. Az 5 milliós Norvégia a béketeremtés és nemzetközi segélyezés területein növelte meg

²⁹ NYE: *Bound to lead...*

³⁰ McCLORY, Jonathan: *The New Persuaders: An International Ranking of Soft Power*. London, 2010. 5. o.

a nemzetközi politikában felhasználható társadalmi tőkéjét. Kína mint a világ egyik feltörekvő állama szándékosan épít be puhahatalmi elemeket külpolitikájába, hogy a konfuciánus értékek segítségével stabilizálja a dél-ázsiai regionális rendet.

A külpolitikai gyakorlat számára a puhahatalom koncepciója hasznos a stratégiaalkotásban, bár a puhahatalmat nem egyszerű beépíteni a kormányzati stratégiába. A hatalom erőszakos alkalmazását a nemzetközi jog tiltja. A puhahatalom ezzel felértékelődött. Az államközi kapcsolatokban a puhahatalom alkalmazása két területen vált általánossá. Az egyik az együttműködés kultúrája (*culture of friendship*), a másik a gazdasági hatalom politikai előnyökre váltása.

A nemzetközi kapcsolatok elméletében Alexander Wendt járta körül mélyebben a barátság kultúráját. A hagyományos külpolitikai stratégia érdekérvényesítési kerete a „mi és ők” politikai vetélkedés keretében mozog, ahol a barátság fogalma nem értelmezhető. Wendt számára a „barátság kultúrája” olyan környezetet alakít ki, amelyben a részt vevő államok értékközösséget alkotnak, így érdekeik konvergálnak. A Hillary Clinton 2009-es bizottsági meghallgatásakor felvázolt amerikai külügyi stratégia jól mutatja, hogy hogyan működik a barátság kultúrája a gyakorlatban. Az érdekérvényesítés eszközei mellett az érdekérvényesítés környezetét is formálja. Clinton szavaival: „Napjaink biztonsági kihívásait nem lehet egyedül megoldani. Az okos hatalom megkívánja, hogy barátainkat és ellenségeinket egyaránt megszólítsuk, felrázzuk a régi szövetségeket és újakat hozzunk létre.”³¹

A francia külpolitika régóta, Napóleon intelmét („Csupán két hatalom van a világon, a kard és az emberi elme. Hosszútávon a kard felett mindig győzedelmeskedik az ész.”) szem előtt tartva használja az okoshatalmat. A Trump-adminisztráció alatti amerikai inaktivitás a klímaügyekben lehetőséget adott Franciaországnak, hogy a környezetvédelem globális ügyét erőteljesen tematizálja. A szövetségteremtésen keresztül érdekérvényesítés, az állami és nem állami szereplők együttműködési mechanizmusainak és témáinak kialakítása a francia okoshatalom minden eszközét felvonultatja.

A puhahatalom másik területe szorosan kapcsolódik a kemény hatalom puha tényezőihez. A gazdaságdiplomácia egyik szélsőséges, a másik állam magatartásának megváltoztatására irányuló eszköze a gazdasági szankció. A gazdasági szankció kétélű fegyver: a jó szankció legalább annyira sújtja a szankció alkalmazóját, mint az elszenvetőjét. Másik ismert forma a közvetlen fejlesztési segély, amit értékekhez, magatartásformákhoz kötnek.

A puhahatalom gyakorlatának számos országban intézményesített formája a nyilvános diplomácia. A klasszikus (kabinet-) diplomácia az államközi kapcsolatok szerves, gyakran bizalmas része volt. A globalizált nemzetközi rendszerben a kormányok más állam társadalmával közvetlenül kezdtek kommunikálni, így született meg a nyilvános diplomácia. A nem állami szereplők – transznacionális vállalatok, gazdasági

³¹ CLINTON: Transcript of Clinton's Confirmation Hearing.

aktorok, a civil társadalom 1970-es évektől erősödő szerepvállalása miatt a diplomácia egyre összetettebbé vált. A puhahatalom kulturális aspektusára építő nyilvános diplomácia „kormányok, egyének és nem kormányzati szereplők közvetlenül és közvetetten hatást gyakorolnak más állam külpolitikájáról, külpolitikai lépéseiről kialakult közvélekedésre és nyilvános attitűdre”.³² A globalizáció nemzetközi kapcsolatainak állami és nem állami szereplői egész összetett kapcsolatrendszerben kell, hogy szövetségeseket toborozzanak. Könnyen előfordulhat, hogy A állam B állam társadalmára próbál hatást gyakorolni, miközben a B állam transznacionális szereplői A és B állam kormányaival szemben információs háborút viselnek, hogy befolyásolják a külpolitikai lépéseiket. A kormányzati, kormányközi és nem kormányzati szereplők egyvelege alkotja a koalíciókat, illetve nehezen beazonosítható törésvonalak jönnek létre köztük.

A nyilvános diplomácia hagyományos formája a kulturális kommunikáció eszközeivel az országimázs javítását és a közvélemény formálását célozza meg, többek között a kulturális promóció egy formája. A modern nyilvános diplomácia a kultúrák közötti nyilvános párbeszédre helyezi a hangsúlyt. A kulturális erőforrásokban gazdag államok akkor tudják vonzerejüket a legjobban érvényesíteni, ha jól felépített népszerűsítő intézményeket hoznak létre. Ilyen a média, a tartalomszolgáltatók és az egyetemek, az egyetemi oktatói és hallgatói mobilitási programok. Egyre több állam intézményesíti és teszi külpolitikai hálózata részévé a nyilvános diplomáciát, például az Egyesült Államok, Franciaország és Kína. A nyilvános diplomácia oroszlánrészét ennek ellenére a nem kormányzati szereplők végzik kormányzati kontroll nélkül. A nagykövetségek feladatai is átalakultak a globalizáció korában.

A francia kulturális vonzerő több tényezőben is megmutatkozik: a művészetek, film, gasztronómia, sport és a turizmus területén. Franciaország a világ leglátogatottabb országa, a Louvre a világ leglátogatottabb múzeuma. Itt van a legtöbb *Michelin* csillagos étterem, a francia konyha az UNESCO világörökség része lett. A francia kultúrának az egyetemes kultúrába való beágyazottságát mutatja, mikor a párizsi *Notre Dame* tetőszerkezete áprilisban a tűz martaléka lett, az egész világ magáénak érezte a veszteséget, és részt vállalt az újjáépítés költségeiben.

VI. Konklúzió

Nye 2003-ban azért használta az okoshatalom kifejezést, hogy ellensúlyozza a puhahatalommal kapcsolatos kritikákat. Kritikusai rendszeresen szemére hányták, hogy a puhahatalom önmagában képtelen eredményes külpolitikát folytatni. A nem állami, állami és kormányközi szereplők közötti hálózatosodás, a politikai érdekérvényesítés

³² HOFFMAN, Arthur (ed.): *International Communication and the New Diplomacy*. Bloomington, 1968. 30. o.

új, az erőszakhoz nem köthető eszközeinek felértékelődése átalakította a diplomácia jellegét.

Az okoshatalom megteremtésének módja a puha és a kemény stratégia kontextusba helyezése és megfelelő kombinációja. A hatalom kontextuális jellege megkívánja, hogy az eredményes problémamegoldás érdekében a megfelelő forrásokat a megoldandó problémához igazítsuk, és megfelelően használjuk. Az államoknak meg kell tanulni a nem állami szereplőkkel közösen dolgozni, a civil társadalom szereplőit mozgósítani. A kormányzati kontroll átalakulásával a nyilvános diplomácia jelentősége megnőtt, de eredményét mérni nem könnyű. Hillary Clinton a 21. század diplomáciájáról azt mondta: „Amerika nem oldhatja meg a legnehezebb feladatokat egyedül és a világ nem oldhatja meg Amerika nélkül. Használunk kell az okos hatalmat, a hozzá tartozó eszközöket.” A francia külpolitika, amely ENSZ BT tagként felelősséget vállal a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában – bár nem hivatkozva –, de jól használja az okoshatalom stratégiáit. A globalizált nemzetközi rendszer egyre valószínűbb nemzetközi társadalomként működik, ahol a társadalmi tőke politikai tőkévé alapítása az érdekérvényesítés nem kényszerítő formáinak hatalmas forrása.

A poszthegemoniális nemzetközi hatalmi rendről

I. Bevezetés

Az utóbbi évtized nagyobb válságai idején – különösen a 2008–2009-es pénzügyi-gazdasági és a 2019–2020-as Covid-19 világjárvány alatt –, viszonylag nagy számban jelentek meg olyan írások, melyek szerint e válságok az Egyesült Államok és általában a Nyugat relatív gyengülését és egy új, ún. poszthegemoniális világrend megszületését idézték elő.¹ Bár írásunkban nem vitatjuk sem a hatalmi erőviszonyban bekövetkező változásokat, sem a poszthegemoniális világrend felé való elmozdulást, azokkal a véleményekkel azonban vitatkozunk, amelyek ezeket elsősorban az említett válságokkal magyarázzák, illetve a poszthegemoniális világrendben Amerika nemzetközi vezető szerepének a végét látják.² Úgy véljük ugyanis, hogy egyrészt az említett válságoknak korántsem volt akkora hatása a nemzetközi hatalmi viszonyokra, mint az sokan feltételezik, másrészt pedig, hogy a poszthegemoniális világrend felé való elmozdulás már jóval korábban elkezdődött. Emellett – harmadrészt – azt is állítjuk, hogy a poszthegemoniális világrend korántsem jelenti feltétlenül az Egyesült Államok nemzetközi hatalmi rendben betöltött vezető szerepének a végét. Állításaink bizonyítására röviden bemutatjuk a 2000-es évek nemzetközi hatalmi rendjének legfontosabb strukturális jellemzőit, s ennek során – néhány példán keresztül – arra is igyekszünk rámutatni, hogy az említett véleményeket miért kezeljük komoly fenntartásokkal.

Fontosnak tartjuk már előzetesen jelezni, hogy írásunkban elsősorban a *nemzetközi hatalmi rendre* koncentrálunk, amelyet megkülönböztetünk a *nemzetközi rendszer* fogalmától. Nemzetközi rendnek ugyanis a globális, regionális és szubregionális nemzetközi politikai kapcsolatok hatalmi meghatározottságú, s még napjainkban is

* TÁLAS Péter intézetvezető, NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet.

¹ Az amerikai hegemoniáról, annak gyengüléséről és az azt követő nemzetközi rendről lásd PFAFF, William: The question of hegemony. *Foreign Affairs*, 80. (2001) 1., 221–232. o.; HALLIDAY, Fred: International relations in a post-hegemonic age. *International Affairs*, 85. (2009) 1., 37–51. o.; KEOHANE, Robert O.: Hegemony and after. *Foreign Affairs*, 91. (2012) 4., 114–118. o.; ZAKARIA, Fareed: The self-destruction of American power. *Foreign Affairs*, 98. (2019) 4., 10–16. o.; COOLEY, Alexander – NEXON, Daniel H.: How hegemony ends. *Foreign Affairs*, 99. (2020) 4., 143–156. o.

² VAROUFAKIS, Yanis: *The Global Minotaur America, the True Origins of the Financial Crisis and the Future of the World Economy*. London, 2011.; JOFFE, Josef: *The Myth of America's Decline*. New York, 2014.; ORBÁN Krisztián: A káosz vége: új világrend, új ideológia. *Qubit*, 2020.06.08.; ZAKARIA: The Self-Destruction of American Power. 10–16. o.

alapvetően államcentrikus struktúráját tekintjük.³ Ezt a hatalmi struktúrát nevezték el a globalizáció korában a szakértők világrendnek. Írásunkban ezért a *világrendet*, a *nemzetközi rendet* és a *nemzetközi hatalmi rendet* szinonimaként fogjuk használni. *Nemzetközi rendszernek* ugyanakkor azt a nemzetközi hatalmi rendnél szélesebb, döntően gazdasági és társadalmi meghatározottságú, többszintű, többdimenziójú és többszereplős rendszert értjük, amelynek hatása van ugyan a világrendre és annak szereplőire, de ami anélkül is működőképes, hogy feltétlenül intézményesült politikai-hatalmi struktúrává formálódna.⁴ Ez utóbbira elsősorban a nemzetközi rendszernek azok a *nem állami politikai szereplői* törekszenek, akik valamilyen módon közvetlenül is befolyásolni kívánják a nemzetközi hatalmi rendet. A két fogalom különbsége kapcsán fontos jeleznünk azt is, hogy míg nemzetközi hatalmi rend *történelmi értelemben* viszonylagos és időleges, hiszen a hatalmi képességektől befolyásolt, az ezek birtokosai által kialakított szabályokon, normákon, s az ezek alapján kialakult globális és regionális intézményeken alapul, vagyis a nagyhatalmi érdekek, érdekegyeztetések eredője, addig a nemzetközi rendszer egy jóval *tartósabb történelmi képződmény*. Annak ellenére tartósabb, hogy – különösen regionális és szubregionális szinten, illetve a gazdaság, az ideológia, a kultúra és információ dimenzióiban – a nemzetközi rendszer is folyamatos változásban volt és van, de többnyire anélkül, hogy közvetlenül megkérdőjelezné az éppen aktuális nemzetközi hatalmi rend alapjait és kereteit. Végül előzetesen arra is felhívjuk a figyelmet, hogy tanulmányunk csak a nemzetközi hatalmi renddel foglalkozik, a nemzetközi rendszernek pedig csak azokat a folyamatait, dimenzióit és szereplőit érinti, amelyek hatással lehetnek a nemzetközi hatalmi rendre.

II. A nemzetközi hatalmi rend változásának történelmi dinamikájáról

A bevezetőnkben azt állítottuk, hogy a nemzetközi hatalmi rend történelmi értelemben viszonylagos és időleges: a hangsúlyt a *történelmi értelemben* kifejezésre kell tennünk. Mert bár a világrend változása jóval gyakoribb, mint a nemzetközi rendszeré, azonban semmiképp nem vethető össze a regionális hatalmi erőviszonyok változásának gyakoriságával, amelyek gyakran szolgálnak hivatkozással azok körében, akik a világrend (vélt vagy remélt) változásáról értekeznek. A globális hatalmi rend változásának

³ KISSINGER, Henry: *Világrend*. Budapest, 2017. 9–18. o. A nemzetközi rendet olyan történelmi fogalmakkal, történelmi korszakokkal társíthatjuk, mint a vesztfáliai rendszer, a nagyhatalmi koncert, a hatalmi egyensúly, a bipolaritás és a több pólusú világrend.

⁴ WALLERSTEIN, Immanuel: *World-system analysis: an introduction*. Durham, 2004. 98–99. o.; FARKAS Ádám: Világrend vagy amit akartok? Gondolatok a világrend alapkérdéseiről. *Nemzet és Biztonság*, 8. (2015) 6., 120–135. o. A nemzetközi rendszert olyan történelmi fogalmakkal társíthatjuk, mint a feudalizmus, a kapitalizmus, a szocializmus, a civilizációk, a világvallások, a politikai ideológiák, illetve ezek képviselői.

„ritkaságát” jól jelzi, hogy a nemzetközi szakirodalom többsége szerint a világrend az elmúlt évszázadban legfeljebb négy esetben változott meg strukturálisan: az első világháború után, kialakítva a *hatalmi egyensúly* új időszakát;⁵ a második világháborút követően, amikor a világrendet a *bipolaritás* jellemezte;⁶ a Varsói Szerződés és Szovjetunió felbomlását követően, amit a szakértők egy része az Egyesült Államok hegemoniájának kiteljesedéseként („unipoláris pillanataként”) értelmezett,⁷ illetve a 21. század elejétől, amióta főleg az Egyesült Államok vetélytársainak szakértői (a kínaiak és az oroszok),⁸ de mások is, *többpólusú világrendről* beszélnek.⁹ Mindezzel kapcsolatban azonban fontos jelezni, hogy a Nemzetek Szövetsége által strukturálni kívánt, a két világháború közötti időszakra tervezett világrend kudarcát követően, valójában csupán regionális szinten változtak meg a hatalmi erőviszonyok – az 1920-as évek közepétől vált ázsiai nagyhatalommá Japán, Európában pedig a nagy gazdasági világválság után erősödött meg Németország –, s a nemzetközi hatalmi rend továbbra is a 17. század közepén kialakított vesztfáliai elveken alapult. Japán és Németország feltörekvő regionális nagyhatalomként a második világháborúban éppen azért került konfliktusba a korabeli világrend más főszereplőivel, mert agresszív terjeszkedésük, illetve az általuk elképzelt és megvalósítani szándékolt új hatalmi rend nyíltan és brutálisan kérdőjelezte meg az állami szuverenitás elvét. Azt a történetileg legelfogadottabbnak bizonyuló elvet, amely közel háromszáz év óta szabályozta a nemzetközi hatalmi viszonyokat. Tartósságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy relevanciáját 1945 után sem veszítette el, hiszen a második világháborút követően létrehozott, illetve létrejött nemzetközi hatalmi rendek is a vesztfáliai elvek hangoztatása mellett jöttek létre, sőt – néhány később még szóba kerülő megszorítás mellett – alapvetően mai világrendünk is ezeken nyugszik.¹⁰

Miként azt írásunk bevezetőjében is jeleztük, tanulmányunk egyik alapkérdése az, hogy milyen a nemzetközi hatalmi rend és a különböző világválságok viszonya. Vagy konkrétabban megfogalmazva, e válságoknak milyen – mennyire közvetlen és intenzív, illetve milyen mélységű – hatása van, illetve lehet a világrendre. *Vajon a világválságok valóban olyan közvetlenül változtathatják meg a nemzetközi hatalmi*

⁵ Lásd erről DIÓSZEGI István: *Két világháború árnyékában. Nemzetközi kapcsolatok története 1919–1939.* Budapest, 1974.

⁶ DOCKRILL, Michael L. – HOPKINS, Michael F.: *The cold war, 1945–1991.* London, 2006.

⁷ KRAUTHAMMER, Charles: *The unipolar moment. Foreign Affairs*, 70. (1990/1991) 1., 23–33. o.; Nye, Joseph S. Jr.: *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone.* New York, 2002.; WALT, Stephen M.: *Taming American power: The global response to U.S. Primacy.* New York, 2005.; WOHLFORTH, William C.: *The stability of a unipolar world. International Security*, 24. (1999) 1., 5–41. o.

⁸ CLEGG, Jenny: *China's global strategy: Toward a multipolar world.* London, 2006.; GRININ, Leonid E.: *Evolution of world order.* In GRININ, Leonid E. – KOROTAYEV, Andrey V. (eds): *Evolution and Big History: Dimensions, trends, and forecasts.* Volgograd, 2016. 75–95. o.

⁹ AMIN, Samir: *Beyond US hegemony: Assessing the prospects for a multipolar world.* Beirut, 2006.; HIRO, Dillip: *After empire: The birth of multipolar world.* New York, 2010.; DOLAN, Chris J.: *Obama and the emergence of a multipolar world order: Redefining U.S. foreign policy.* Lanham, 2018.

¹⁰ KISSINGER: *Világrend.* 14–15. o.

rendet? – miként állítják azt sokan az utóbbi években, vagy épp a jelenlegi Covid-19 világjárvány időszakában, nem csupán a politikai kommunikátorok vagy az újságírók, de sokan még a nemzetközi kapcsolatok szakértő képviselői közül is.¹¹

Megítélésünk szerint a történelmi tapasztalatok nem igazán támasztják alá a fenti feltevést. Az utóbbi évszázad korábban említett világrendjei közül kettő (*hatalmi egyensúly, bipolaritás*) világháborúk eredményeként jött létre, egyikük (az *unipoláris pillanat*) a kétpólusú nemzetközi hatalmi rend egyik pólusa felbomlásának eredményeként, míg a *többpólusú világrendet* – melynek tényleges létezését ma még azért vitatják¹² – többen a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokhoz kötik, azok legalábbis, akik „9/11”-ben a nemzetközi hatalmi rend egyfajta fordulópontját vélik felfedezni.¹³ A 2001-es New York-i és washingtoni merényletek azonban – miként arra már számosan rámutattak – nem a nemzetközi hatalmi erőviszonyokat változtatták meg, csupán azt tették mindenki számára érzékelhetővé, hogy a nem állami biztonságpolitikai szereplők egy része képes akár egy globális hatalom magatartását is komoly mértékben befolyásolni, most nem is beszélve arról, hogy 9/11, minden tragédiája ellenére sem okozott világválságot. Világméretű, vagyis globális hatású válságból amúgy volt pár az elmúlt száz évben – a 1918–1920-as spanyolnátha-járvány (A/H1N1 influenzavírus), az 1929–1933 közötti nagy gazdasági világválság, az 1973-as olajválság, a 2007–2008-as pénzügyi válság (s ilyen a jelenlegi Covid-19 járvány is) –, de történelmi léptékkel mérhető közvetlen hatása csupán egynek volt a fennálló világrendre: az 1929–1933-as nagy gazdasági világválságnak. Ezt követően került ugyanis hatalomra a Hitler vezette Nemzetiszocialista Német Munkáspárt (NSDAP), s az általa irányított Németország néhány év múlva kirobbantotta második világháborút, amely elsöpörte az 1918-at követően létrejött, rövid életű nemzetközi rendet. A másik oldalon ehhez a válsághoz köthető Rooseveltt amerikai elnök *New Deal* politikája, aminek döntő szerepe volt az Egyesült Államok hatalmi képességeinek növekedésében.¹⁴ Érdemes azonban ehhez kapcsolódóan jelezni, hogy a két világháború közötti európai hatalmi rendet már a Párizs környéki békék aláírását követően is komoly bírálat érte több korabeli politikus és katonai vezető részéről (akik elsősorban a békék feltételeivel megalázott, a későbbiekben megerősödő vesztesek várható revans törekvéseire hívták fel a figyelmet). Elég Ferdinand Foch marsall 1919. júniusi elhíresült mondatára emlékeztetni: „ez nem béke, ez fegyverszünet húsz évre”.¹⁵ Mindezzel csupán azt kívánjuk érzékelteni, hogy a hitleri Németország

¹¹ ALLEN, John R. et al.: How the world will look after the coronavirus pandemic. *Foreign Policy*, (2020) 3., 20. o.; BLACKWILL, Robert D. – WRIGHT, Thomas: *The end of world order and American foreign policy*. New York, 2020.

¹² HARRIS, Peter: When will the unipolar world end. *National Interest*, 2019. május 27.

¹³ SMITH, Steve: The end of unipolar moment? September 11 and the future of world order. *International Relations*, 16. (2002) 2., 171–183. o.

¹⁴ FRASER, Steve: The New Deal in the American political imagination. *Jakobin*, 2019. június 30.

¹⁵ MURRAY, Williamson: Versailles: the peace without chance. In MURRAY, Williamson – LACEY, Jim (eds): *The*

agresszív nemzetközi hatalmi törekvései korántsem voltak váratlannak tekinthetők, hiszen ezek már az első világháborút után kialakított európai rend megszűlésénél felismert problémákban gyökereztek.

Mindezzel természetesen nem azt akarjuk sugallni, hogy a világválságok – legyenek bármilyen jellegűek, akár az egészségügyiek is – ne lennének hatással a kialakuló vagy épp fennálló világrendre, ne formálnák (*shape*) azokat, csak azt kívánjuk hangsúlyozni, hogy ezek a hatások általában nem értik el a változás (*change*) strukturális szintjét. Vagyis például az 1918–1939 közötti időszakban nem a spanyolnátha-világjárvány miatt jött létre a hatalmi egyensúly regionális nemzetközi rendje, hanem döntően és mindenekelőtt az Egyesült Államok magatartása és a Nemzetek Szövetségének sikertelensége miatt. A spanyolnátha-világjárványnak valószínűleg csupán annyiban lehetett hatása a folyamatokra, hogy Washingtont megerősítette abban a szándékában, hogy a külpolitikáját tekintve végül az izolacionizmus mellett tegye le voksát, az amerikai bevándorlási törvény szigorítása mellett döntsön, s hogy ne csatlakozzon a Nemzetek Szövetségéhez.¹⁶ Vagyis ahogyan azt Richard Haass veterán amerikai diplomata – a *Council of Foreign Relations* elemzőközpont elnöke – általánosabban megfogalmazta: a válságok leggyakrabban felgyorsítják és elmélyítik a már létező tendenciákat, de nem változtatják meg radikálisan a történelem menetét.¹⁷ Többek között azért sem, mert minden világválság először a nemzetközi rendszerben, annak folyamataiban és szereplői között okoz sokkot és szül esetleg változtatási igényt, s csak ezt követően válik érzékelhetővé és változásösztönzővé a nemzetközi hatalmi rendben, ha annak fenntartói nem tudják kezelni a válságot a fennálló viszonyok között.

Annak egyik legfontosabb okát, hogy a világrend többnyire csak lassan változik, elsősorban a nemzetközi rendet meghatározó hatalmi képességek evolutív jellegű változásában kell keresnünk. Ezek közül ugyanis a legfontosabbak – így a demográfiai tendenciák, a gazdaság fejlettsége és teljesítménye, az államok katonai képességei, a diplomácia, illetve a modellérték – sajátos jellegük miatt sem képesek rövid idő alatt gyors átalakulásra. Különösen a világrendet meghatározó nagyhatalmak esetében nem. Emellett kulcsfontosságú ok az is, hogy az éppen fennálló világrend mellett általában nincsenek olyan rendelkezésre álló és kellőképpen széles nemzetközi támogatással bíró alternatív nemzetközi intézmények, szabályok és normák, amelyekre alapozva gyorsan kialakítható lenne a nemzetközi hatalmi rend új struktúrája.¹⁸ Most nem is említve persze azt, hogy a globalizáció erősödésével párhuzamosan a korábbiakhoz képest erőteljesebbé vált a világrendet fenntartó és/vagy megkérdőjelező szereplők

making of peace: Rulers, states, and the aftermath of war. Cambridge, 2008. 209. o.

¹⁶ BURROWS, Mathew J. – ENGELKE, Peter: *What world post-COVID-19? Three scenarios.* Washington D. C., 2020.

¹⁷ HAASS, Richard: *The pandemic will accelerate history rather than reshape it. Not every crisis is a turning point.* *Foreign Affairs*, 2020. április 7.

¹⁸ ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS: *Globalization and world order.* (Conference paper.) London, 2014.

közti interdependencia is,¹⁹ hogy a gyors átalakulást eleve ellehetetlenítő tényezők közül csak a leglényegesebbekre utaljuk.

III. A poszthegemoniális világrend jellegzetességeiről

Ahhoz, hogy megalapozott véleményt alkothassunk azokról az elméletekről, amelyek szerint a 21. századi válságok a világrend megváltozásának egyik fő mozgatórugói, érdemes röviden és vázlatosan áttekintenünk, hogy az elmúlt három évtizedben, vagyis nagyjából a bipoláris világrend megszűnése óta, milyen főbb változások következtek be a nemzetközi hatalmi rendben. Ez azért is felettébb hasznos, hogy ennek alapján eldönthessük, melyek azok a jellegzetességek az új világrenddel kapcsolatban, amelyek ténylegesen az egyes válságokhoz köthetők, és melyek azok, amelyek ezektől függetlenül alakultak ki, így a válságok csupán formálták, felerősítették és elmélyítették őket. Írásunk e részében ezért a 21. századi nemzetközi hatalmi rend megváltozott sajátosságait vesszük számba, rövid és vázlatos formában.

A nemzetközi szakirodalomban már a 2000-es évek közepétől megjelentek olyan tanulmányok, amelyek úgy ítélték meg, hogy többszereplős lett a nemzetközi hatalmi rend, és egy többpólusú vagy egy új, amerikai–kínai bipoláris világrend felé halad.²⁰ Az is régóta ismert tény, hogy jóllehet az Egyesült Államok a kulcsfontosságú hatalmi dimenziókban továbbra is a legfontosabb, de legalábbis a legmeghatározóbb szereplője a nemzetközi hatalmi rendnek, de előnye és cselekvési szabadsága globális hegemonként fokozatosan csökken.²¹ Mindezzel párhuzamosan megnövekedett a mozgáster, és kiszélesedett a cselekvési lehetősége azoknak a regionális nagyhatalmaknak, akik közül a legnagyobbak és legerősebbek, egyes hatalmi dimenziókban, globális vetélytársként és kihívóként jelentek meg az Egyesült Államokkal szemben, illetve hatalmi befolyási övezetek kialakítására törekcszenek közvetlen vagy közeli környezetében, nem egyszer a globális hegemon rovására.²² Ennek a nagyközönség számára is egyértelmű jelei voltak: Oroszország részéről: a 2008. augusztusi grúz–orosz háború, a Krím-félsziget 2014-es annexiója vagy a szíriai polgárháborúba való 2015-ös orosz bekapcsolódás, illetve Kína Dél-kínai-tengeren zajló mesterséges szigetépítési

¹⁹ Ikenberry, John G.: The next liberal order. *Foreign Affairs*, 99. (2020) 4.

²⁰ Friedberg, Aaron L.: The future of U.S.–China Relations. *International Security*, 30. (2005) 2., 7–45. o.; Layne, Christopher: This time it's real: The end of unipolarity and the 'Pax Americana'. *International Studies Quarterly*, 56. (2012) 1., 203–213. o.; Tønjesø, Øystein: *The return of bipolarity in world politics: China, the United States, and geostructural realism*. New York, 2018.

²¹ Lásd erről Zakaria, Fareed: *The post-American world*. New York, 2008.

²² Richardson, Bill: A new realism. A realistic and principled foreign policy. *Foreign Affairs*, 87. (2008) 1., 142–154. o.

projektje és Pekingnek a hongkongi autonómia felszámolására tett 2020-as lépései.²³ Érdeemes felhívni a figyelmet arra is, hogy az amerikai hegemonia gyengülése leglátványosabban a Közel-Keleten figyelhető meg, ahol 2011 óta a regionális nagyhatalmak is (például Irán, Törökország) igen sikeresen kérdőjelezték meg a térség hatalmi *status quo*-ját, ugyancsak az Egyesült Államok és a vele szövetséges helyi hatalmak (leginkább Izrael) rovására. A változások, mellyel összefüggésben a szakértők már régóta egy posztamerikai Közel-Keletről beszélnek,²⁴ jól tetten érhetők az elmúlt évek iraki, szíriai és jemeni eseményeiben.

A nemzetközi hatalmi rendet azonban nem csupán az államok részéről érték komoly kihívások. Az elmúlt harminc év alatt lezajló digitális forradalom (a modern információs technológiák használatának globális elterjedése és olcsóvá válása, az internet és a közösségi hálózatok megjelenése), a legmodernebb fegyverek (például drónok) proliferációja minden korábbinál nagyobb mértékben növelte meg a nem állami szereplők politikai súlyát és befolyását. Ennek következtében ma már egyes hatalmi dimenziókban, illetve egyes régiókban a nem állami szereplők is képesek jelentős mértékben befolyásolni a nemzetközi politikát, a nemzetközi politika főszereplőit, s ily módon – ha közvetetten is, de – képesek befolyásolni a nemzetközi rendet is. Napjainkra a nem állami szereplők tulajdonképpen a hatalmi képességek valamennyi dimenziójában jelen vannak: a multinacionális cégek a gazdaságban, a különböző fegyveres és terroristacsoportok, illetve a biztonsági magánvállalatok a katonai dimenzióban, a nem kormányzati szervezetek a nyilvános diplomácia területén, a szélesebb közvéleményt is befolyásolni képes online platformok és közösségi hálózatok pedig a modellérték terén. A digitális forradalom új eszközei és technológiái persze az államok hatalmi és uralmi képességeit is növelték, akik ezt a képességnövekedést nem csak az ellenfeleikkel szembeni fellépésre használják fel (hibrid hadviselés),²⁵ de a nem kívánatos nem állami politikai szereplők tevékenységének korlátozására és – belső stabilitásuk fenntartása érdekében – egyre gyakrabban saját állampolgáraik megfigyelésére és kontrollálására is (elég talán a kínai közösségi kreditrendszer vagy a mianmari hadsereg rohingyákkal szembeni *Facebook*-használatát megemlíteni).²⁶

²³ EBERT, Hannes – FLEMES, Daniel: Rethinking regional leadership in the global disorder. *Rising Powers Quarterly*, 3. (2018) 1., 7–23. o.; PERAGOVICS Tamás: Új status quo a Dél-kínai-tengeren? Kína mesterségessziget-építésének hatásai a régió biztonságára. *Nemzet és Biztonság*, 9. (2016) 3., 58–74. o.; RICHARDSON: A new realism.; MANDELBAUM, Michael: The new containment. Handling Russia, China, and Iran. *Foreign Affairs*, 98. (2019) 2., 123–131. o.

²⁴ ROSTOVÁNYI Zsolt: Az „arab tavasz” hatása a Közel-Kelet geopolitikai térképének újrarendeződésére. *Külügyi Szemle*, (2012) 1., 44–71. o.; CSICSMANN László – N. RÓZSA Erzsébet: Törökország és az átalakuló Közel-Kelet. *Külügyi Szemle*, (2013) 1., 59–78. o.

²⁵ RÁ CZ, András: *Russia's hybrid war in Ukraine breaking the enemy's ability to resist*. Helsinki, 2015. (FIIA Report 43.); DANYK, Yuriy – MALIARCHUK, Tamara – BRIGGS, Chad: Hybrid war: High-tech, information and cyber conflicts. *Connections QJ*, 16. (2017) 2., 5–24. o.

²⁶ CARNEY, Matthew: Leave no dark corner. ABC News, 2018. szeptember 17.; ABC News [ABC News In-depth:] Exposing China's digital dystopian dictatorship (videó). YouTube, 2018. szeptember 18.; MOZUR, Paul: A genocide incited on Facebook, with posts from myanmar's military. *The New York Times*, 2018. október 15.

A nem állami szereplők befolyásnövekedése számos példával illusztrálható. A hagyományos állami szövetségesekkel nem igazán rendelkező Irán közel-keleti befolyásának növekedésében, illetve annak fenntartásában például meghatározó szerepe volt és van a libanoni *Hezbollah*nak, a palesztin *Hamás*znak, az iraki Népi Mozgósítási Erőknek (PMF) és a jemeni húsziknak, akiket Qászem Szolejmání, az Iráni Forradalmi Gárda 2020 első napjaiban likvidált vezetője állított a Teherán szolgálatába.²⁷ A jemeni húszik által felvállalt, a szaúdi olajlétesítmények elleni 2019. szeptember 14-i dróntámadást követően átmenetileg több mint 50 százalékkal esett vissza a napi kőolaj-kitermelés Szaúd-Arábiában, s ennek következtében a merénylet hatásait a világ kőolajpiaca is megérezte.²⁸ Óriási befolyásnövekedést értek el a nem állami szereplők a hatalmi képességek gazdasági dimenziójában is: 2017-ben a legnagyobb bevételű gazdasági entitások (vállalatok és államok) közös listájának első 100 helyén 69 multinacionális vállalat és mindössze 31 állam, első 200 helyén pedig 157 vállalat és csupán 43 állam szerepelt.²⁹ A multinacionális vállalatok egy részének nem csupán a világgazdasági folyamatokra gyakorolt hatása növekedett meg, de befolyásuk a társadalom³⁰ és a politikaformálás³¹ terén is felértékelődött. Elég a különböző közösségi tartalommegosztó online hálózatokat fenntartó cégekre gondolnunk. Számos szakértő szerint ma már a *Facebook*, a *YouTube*, az *Instagram*, a *TikTok*, a *Reddit* és a *Twitter* gyakran az egyes kormányoknál jóval erőteljesebben képes befolyásolni a társadalom tagjainak, közösségeinek mindennapjait, véleményét és döntéseit. Jelentős véleményvezéreknek számítanak, s komoly nemzetközi politikai lobbierővel rendelkeznek a nemzetközi *network*öt fenntartó, környezetvédelemmel, emberi jogokkal, humanitárius segélyezéssel foglalkozó nem kormányzati szervezetek is. A közvéleményt befolyásolni képes nemzetközi szereplők politikai jelentőségének növekedését számos

²⁷ ABLAKA Gergely et al.: Az amerikai–iráni viszony legújabb kiéleződésére adott nemzetközi válaszok. *SVKK Elemzések*, (2020) 1.; KATZ, Brian: Axis rising. Iran's evolving regional strategy & non-state partnerships in the Middle East. CSIS, 2018. október 11.; WRIGHT, Robin: Iran entrenches its "axis of resistance" across the Middle East. *The New Yorker*, 2019. szeptember 20.; DURAC, Vincent: The role of non-state actors in Arab countries after the Arab uprisings. In *IEMed Mediterranean Yearbook*. Barcelona, 2015. 37–41. o.; DURAC, Vincent: Yemen's Houthis – and why they're not simply a proxy of Iran. *The Conversation*, 2019. szeptember 19.; BERGE, Wietse van den: Analyzing Middle Eastern armed non-state actors' foreign policy. *Global Security Studies*, 7. (2016) 3., 13–31. o.

²⁸ ALEX, ETL – PÉNZVÁLTÓ, Nikolett: A közel-keleti drónprolifерáció eszkalációs kockázata. *SVKK Elemzések*, (2019) 21.

²⁹ GLOBAL JUSTICE NOW: 69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show (2018. október 17.).

³⁰ Igen jól és érzéketesen szemléltetik a problémát az olyan dokumentumfilmek, mint a *The great hack* (The Othrs, Netflix, 2019) vagy a *The social dilemma* (Exposure Labs, Argent Pictures, The Space Program, Netflix, 2020).

³¹ Fontos jelezni, hogy a multinacionális vállalatok olyan nemzeti identitással és érdekekkel rendelkező entitások, amelyek politikai-hatalmi befolyásukat két irányban igyekeznek érvényesíteni: egyrészt saját anyországiuk külpolitikájának befolyásolására, másrészt származási országaikon kívüli államokkal szemben, származási országaik kormányzatának erőteljes támogatásával. Ez utóbbi esetben a hatalmi politika eszközeiként lépnek fel. Lásd erről MIKLER, John: Global companies as actors in global policy and governance. In MIKLER, John (ed.): *The handbook of global companies*. Hoboken, 2013. 7–16. o.

kormányzat már ma is komoly kihívásnak tekinti. Jól tetten érhető ez a 2020. áprilisi magyar Nemzeti Biztonsági Stratégiában is, amely szerint:

Az állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák száma, változatossága és hatásfoka növekszik. A befolyásolás egyik eszköze lehet a nemzetközi közvélemény szervezett és módszeres Magyarország ellen hangolása. Az információs műveletek hatékonyságát növeli, hogy az álhírek, dezinformációk terjedését a közösségi média rendkívül gyorsra teszi.³²

Az elmúlt évtizedekben tehát a nemzetközi hatalmi rend nem csak az államok szintjén (horizontálisan) lett töredezett, de a nem állami szereplők dimenziójában (vertikálisan) is jóval tagoltabbá vált. A nemzetközi hatalmi struktúrának ezek a töredezettségei pedig a korábbiaknál bonyolultabbá tették a konfliktusokat, még inkább pedig, megoldásukat, a nemzetközi hatalmi rend regionális és globális szintjén egyaránt.

A globális és/vagy regionális ambíciókkal rendelkező nagyhatalmak közötti erőviszony-változással, valamint a nem állami szereplők befolyásnövekedésével párhuzamosan több ponton is megkérdőjeleződött a korábbi hatalmi erőviszonyokon alapuló világrend szabály- és intézményrendszere is, s ennek hatásai – méretük és helyzetük függvényében – eltérően érintették és érintik a nemzetközi hatalmi rend különböző szereplőit. Míg az érdekérvényesítés széles eszköztárát birtokló, erősebb, s a konfliktuszónáktól távolabb elhelyezkedő államokat általában kevésbé, a korlátozott érdekérvényesítési képességgel bíró, gyengébb, s a konfliktuszónák közelében vagy határán fekvő államokat általában jobban érintették és érintik a nemzetközi hatalmi struktúra említett töredezettségéből, s a szabály- és intézményrendszer megkérdőjelezéséből fakadó változások.

A nemzetközi szakirodalomban a kétezres évek elejétől egyre erőteljesebben jelenik meg azoknak a szakértőknek az álláspontja, akik szerint egy *poszthegemoniális* nemzetközi hatalmi rend van kialakulóban. Ennek legfőbb okát az említett szerzők abban látják, hogy a korábban egyértelmű hegemonnak tekintett Egyesült Államok vezető szerepe egyre több hatalmi dimenzióban és területen kérdőjeleződött meg az elmúlt évek során.³³ Bár abban eltér a szakértők véleménye, hogy a poszthegemoniális időszak mikor kezdődött (ti. a különböző területeken különböző időpontokban), illetve hosszabb távon mi lesz az eredménye (ti. egy többpólusosság vagy egy új bipolaritás), de az amerikai hegemonia relatív gyengülésének folyamatát kevesen vitatják. Egyre többen erre alapozva beszélnek már ma is az Egyesült Államok által dominált

³² 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

³³ Az amerikai hegemoniáról, annak gyengüléséről és az azt követő nemzetközi rendről lásd PFAFF: The question of hegemony. 221–232. o.; HALLIDAY: International relations in a post-hegemonic age. 37–51. o.; KEOHANE: Hegemony and after.; ZAKARIA: The Self-Destruction of American Power.; COOLEY–NEXON: How hegemony ends.

nemzetközi hatalmi rend végéről, illetve egy új világrend kezdetéről, jöllehet a relatív gyengülés korántsem jelenti az amerikai vezető szerep tényleges végét. Napjainkra vonatkoztatva semmiféleképp, de perspektivikus értelemben sem feltétlenül. Fontos kérdés ugyanis, hogy az Egyesült Államok mennyiben formálja, illetve mennyire elszenvedője az említett folyamatoknak, vagyis végső soron a világrend változásának. A poszthegemoniális helyzet ugyanis azt jelenti, hogy a hegemon *már nem tudja* vagy *már nem akarja* az eddigi módon fenntartani az általa dominált nemzetközi hatalmi struktúrát, így ellenérdekelt lesz annak fenntartásában, mert a struktúra működése ellenfeleit és kihívóit már jobban segíti, mint őt magát, miközben működtetésének „költségei” – gyengülő hegemonként is – számos területen döntően még mindig rá hárulnak. Vagyis amit fontosnak tartunk aláhúzni, az az, hogy számos megfigyelő állításával szemben a hegemon nem csupán elszenvedője a hatalmi rend struktúráváltozásának, hanem maga is aktív alakítója (sőt akár irányítója is) lehet e változásnak. Teheti mindezt ráadásul továbbra is a világrend legfontosabb szereplőjeként, még ha relatíve gyengülő hatalmi képességek birtokában, és a korábbiakhoz képest korlátozottabb lehetőségek között is. Hangsúlyoznunk kell azt is, hogy a hatalmi rend változása nem csak a hegemon számára járhat negatív következményekkel, de a fennálló világrendet védő, illetve megkérdőjelező szereplők számára is, különösen a nemzetközi hatalmi rend alrendszerében, ahol először jelentkeznek az erőviszony-változás következményei.

A szakirodalom a nemzetközi hatalmi struktúra poszthegemoniális korszaka felé való elmozdulást gyakran nevezi a nemzetközi kapcsolatok *új realista korszakaként* is.³⁴ Olyan időszakként, amikor a nagyhatalmak saját befolyási övezetek kialakításával, vagy a már meglévők kiszélesítésével igyekeznek átformálni a hagyományos hatalmi struktúrákat, amikor az egyéni érdekérvényesítés háttérbe szorítja a kompromisszumokon alapuló multilaterális megoldásokat, amikor a nagyhatalmi célok és törekvések eléréséhez egyre gyakrabban folyamodnak a hatalmi képesség kényszerítő elemeihez (*hard power*), háttérbe szorítva a vonzás hatalmát (*soft power*). Vagyis a konfliktusok megoldásában egyre gyakoribb a katonai erő (nyílt vagy rejtett formájú) alkalmazása, a gazdaság terén a támogatások helyett a szankciók, kereskedelmi háborúk, a diplomáciában a kompromisszumok keresése helyett a vétó vagy az azzal való fenyegetés, illetve az intézmények megkerülése. Amikor a nemzetközi hatalmi rend szereplői közül egyre többen törekszenek az abszolút haszon maximalizálására (*tranzakcionalisták*), és egyre kevesebben elégedettek az együttműködés relatív hasznának maximalizálásával (*multilateralisták*). Persze nem véletlenül, hiszen az utóbbiak (vagyis a szabályokhoz ragaszkodó *status quo védők*) gyakran tűnnek vesztesnek, míg az előbbieket (a szabályokat relativizáló *status quo megkérdőjelezőket*) egyre gyakrabban tekinti győztesnek a nemzetközi közvélemény. Főleg akkor, ha az abszolút haszonra törekvő szereplők

³⁴ RICHARDSON: A new realism.

hatalmi képességeik alapján egyébként nem kerülnének a győztesek közé. A kérdés persze, hogy ennek az átmeneti időszaknak a győztesei vagy vesztesei akkor is megtartják-e majd e pozícióikat, ha az új realizmus új érdekérvényesítési módszerei, vagyis új helyzethez való alkalmazkodás általánosabbá válik.

IV. Az Egyesült Államok vezető szerepe és a poszthegemoniális világrend

A nemzetközi közvélemény a hatalmi erőviszonyok poszthegemoniális világrend felé való elmozdulását általában egyértelműen az Egyesült Államok vereségeként és veszteségeként, illetve vetélytársai győzelmeként és nyereségeként értelmezi, jóllehet a helyzet korántsem ilyen egyszerű. A hegemon ugyanis – mint azt már korábban jeleztük – nem csupán elszenvedője vagy vesztese lehet a hatalmi rend struktúráváltozásának, de irányítója, aktív alakítója, sőt akár nyertese is. Az utóbbi leginkább abban az esetben, ha a változások eredményként az új struktúra működése során a korábban ráháruló feladatokat és őt terhelő költségeit sikerül ellenfeleire, kihívóira vagy szövetségeseire hárítania. Ha ebből szempontból vizsgáljuk meg az amerikai kül- és biztonságpolitikát, Washington mérlege korántsem olyan rossz, mint az számos elemző állítja. Ennek bizonyítására teszünk kísérletet írásunk befejező részében.

A szakértők egy része az amerikai hegemonia gyengülését látja abban, hogy az Egyesült Államok már a 2000-es évek elejétől, bár igazán látványosan Donald Trump elnöksége alatt, eltávolodott a multilaterális nemzetközi intézményektől és egyezményektől, sőt több olyan bilaterális megállapodástól is, melyekre a közvélemény a nemzetközi biztonság és stabilitás fontos pilléreként tekintett.³⁵ A Trump-adminisztráció időszakában Washington felmondta az INF-szerződést, az iráni atomprogramra vonatkozó Átfogó közös cselekvési tervet (JCPOA), a párizsi klímaegyezményt, a 2016-ban megkötni tervezett Transz-csendes-óceáni Partnerséget (TPP), újratárgyalta a NAFTA-egyezményt, a Dél-Korea–Egyesült Államok kereskedelmi egyezményt (KORUS), elhagyta az ENSZ Emberi Jogi Tanácsát, megszüntette teljes jogú tagságát az UNESCO-ban, kilépett a WHO-ból, sőt kilátásba helyezte a WTO elhagyását is. Látnunk kell azonban, hogy az Egyesült Államok valamennyi említett esetben *status quó*t megkérdőjelező szereplőként lépett fel, vagyis magatartását leginkább

³⁵ MALONE, David M. – KHONG, Yuen Foong: Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives. In MALONE, David M. – KHONG, Yuen Foong (eds): *Unilateralism and U.S. foreign policy: International perspectives*. Boulder, 2003. 1–17. o.; ŠRÄDERS, Sandis: Strengths and weaknesses in American foreign policy: Options for reversal. *Latvian Institute of International Affairs*, 2014. február 13.; JIMIN, Chen: Trump's unilateralism endangers international stability. *China US Focus*, 2018. április 13.; WINTER, Elisabeth: Trump's trade war: US geoeconomics from multi- to unilateralism. *E-International Relations*, 2018. augusztus 31.

a poszthegemoniális korszakra tett azon megállapításunk jellemezte, amikor a hegemon *nem akarta* fenntartani a korábbi hatalmi struktúrát, illetve annak intézményeit. Nem akarta, mert az Egyesült Államok stratégiai érdekeire nézve előnytelennek tartotta azokat. S bár a Trump-adminisztrációt komoly kritikák érték a fenti lépésekért Washington szövetségesei és vetélytársai részéről egyaránt – mondván: hegemonként e lépésekkel saját maga veszélyezteti a kialakult nemzetközi rendet –, bármelyik döntést is vesszük szemügyre, a keletkező veszteségek és nyereségek szempontjából ezek miatt igen ritkán kérdőjeleződött meg az Egyesült Államok hegemon szerepe. Vegyünk csak három példát.

2019-ben a Trump-adminisztráció az orosz szerződösszegésre hivatkozva felmondta az INF-szerződést.³⁶ A megállapodásból való amerikai kilépés valódi okát ugyanakkor a legtöbb szakértő azzal magyarázta, hogy a közepes hatótávolságú (500 és 5500 km közötti) rakéták gyártását tiltó INF-szerződés egyszerűen lehetetlenné tette az ilyen típusú amerikai rakétapotenciál ázsiai kialakítását, ahol a hasonló kínai képességek az utóbbi években jelentősen növekedtek. Vagyis a felmondással – tették hozzá – Washington valójában Pekinget akarja rákényszeríteni egy új INF-szerződés megkötésére, s ez által közepes hatótávolságú rakétapotenciáljának felszámolására.³⁷ Az INF-el kapcsolatos amerikai lépésnek két valódi vesztese volt: egyrészt a kínai vezetés, amelynek emiatt számolnia kell az amerikai közepes hatótávolságú rakéták megjelenésével közvetlen környezetében, illetve Európa, ahol az amerikai lépés következtében potenciálisan megnövekedett az orosz rakétafenyegetés mértéke. Washingtont legfeljebb olyan értelemben ér(het)te veszteség, hogy az INF-szerződés felmondása miatt tovább gyengültek az európai–amerikai kapcsolatok.

Az iráni atomprogramra vonatkozó JCPOA-egyezmény amerikai felmondását azért érdemes megemlíteni, mert jól példázza a multilateralizmus működőképtelenségét olyan esetben, ha ettől a globális hegemon távol tartja magát. Mint ismeretes, a 2015-ös Átfogó közös cselekvési terv felmondásáról, illetve a Iránnal szembeni szankció bevezetéséről az egyezményt aláíró összes nagyhatalom (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Kína, Oroszország) megpróbálta lebeszélni Washingtont, sőt az Európai Unió arra is kísérletet tett, hogy alternatív fizetési rendszert alakítson ki az amerikai szankciók megkerülésére. Azonban a JCPOA megmentésére irányuló valamennyi kísérlet kudarcot vallott. A szerződésből való amerikai kilépés kritikusai 2019 augusztusától már csak három dologban reménykedhettek: hogy Donald Trump elveszíti a 2020-as elnökválasztást, hogy az új elnök – Joe Biden – talán hajlandó lesz visszalépni az egyezménybe (ez írásunk megszületéséig nem történt meg), illetve, hogy Teherán türelme kitart az amerikai visszalépésig.³⁸

³⁶ PÉCZELI Anna: Az INF-szerződés haláltusa. *SVKK Elemzések*, (2019) 3.

³⁷ PASANDIDEH, Shahrar: The end of the „INF Treaty” and the US-China military balance. *The Nonproliferation Review*, 26. (2019) 3–4., 267–287. o.; PÉCZELI: Az INF-szerződés haláltusa. 6. o.

³⁸ GERANMAYEH, Ellie – EWERS, Elisa Catalano: Europe can preserve the Iran nuclear deal until November. *Foreign Policy*, 2020. augusztus 18.

Nem véletlen persze az aláírók ragaszkodása a megállapodáshoz. Egy atomfegyverrel rendelkező Irán ugyanis alapjaiban forgatná fel a közel-keleti erőviszonyokat, új nukleáris fegyverkezési versenyt generálna, növelné a konfliktusok eskalációs veszélyét, s ezek régióon túlterjedő fenyegetéseit (terrorizmus, tömeges migráció). A szomszédos térségek (Európa, Oroszország) mellett a közel-keleti energiahordozók távolabbi importőreit (Kína, India, Dél-Korea, Japán) is felettébb kellemetlenül érintené, ha egy (vagy több) atomhatalom jelenne meg a világ legnagyobb olaj- és földgáz-tartalékának, illetve legfontosabb szállítási útvonalának (Hormuzi-szoros) közvetlen közelében. Vagyis a JCPOA amerikai felmondása Oroszországnak és Kínának is komoly kihívást jelentett, pedig Moszkva és Peking általában gyengülésnek/gyengítésnek tekinti az Egyesült Államok visszaszorulását a térségből.

Végül harmadik példánk Donald Trumpnak ahhoz a döntéséhez kapcsolódik, amellyel az Egyesült Államokat kiléptette az Egészségügyi Világszervezetből, mert az amerikai kormányzat megítélése szerint a WHO rosszul kezelte a Covid-19 járványt, és megbocsáthatatlanul elfogult volt Kína iránt. A lépés világszerte meglepetést okozott, de a legélesebb kritikát és bírálatot az Egyesült Államokban váltotta ki. Legfőképpen amiatt, mert a kritikusok szerint a kilépéssel a Trump-adminisztráció nem csupán az Egyesült Államoknak a világ egészségügyében betöltött addigi vezető szerepét veszélyeztette, de azt a képességét is, hogy az amerikai nemzetbiztonsági érdekeknek megfelelően formálja a világ egészségügyének menetrendjét és fejlődési irányait. Még Amerika sincs ugyanis olyan helyzetben – állították a kritikusok –, hogy egy alternatív globális egészségügyi hálózatot hozzon létre.³⁹ Nem véletlen tehát, hogy Joe Biden egyik első intézkedéseként visszaléptette országát a szervezetbe.

Említett példáink több jelenséget is jól illusztrálnak a poszthegemoniális világrenddel kapcsolatban. Egyrészt azt, hogy Egyesült Államok igen komoly veszteségeket tud okozni kihívóinak, most nem is említve a nemzetközi rend egyéb (gyengébb) szereplőit, amennyiben *status quo* megkérdőjelezőként lép fel. Másrészt arra, hogy a hegémónnak – még gyengülő pozícióban is – a hatalmi képességek sokkal szélesebb palettája áll rendelkezésére érdekeinek érvényesítéséhez, mint bármely vetélytársának, sőt bizonyos kérdések kapcsán az Egyesült Államok „visszavonulása” a nagyhatalmak közössége számára is komoly kihívást jelent, ha ők még összefogva sem tudják azt kezelni. Végül – a másik oldalon – azt is jól szemlélteti, hogy a *status quót* megkérdőjelező magatartás még a legnagyobb érdekérvényesítési képességgel rendelkező hegémón esetében sem jár feltétlenül nyereséggel.

Mindezzel nem azt akarjuk állítani, hogy a 21. században az Egyesült Államok ne szenvedett volna el veszteségeket hatalmi képessége vagy befolyása terén *status quót* megkérdőjelező kihívói miatt. Az elmúlt húsz év alatt Kína vált a világ kereskedelmi

³⁹ MAXMEN, Amy: What a U.S. exit from the WHO means for COVID-19 and global health. *Scientific American*, 2020. május 29.

nagyhatalmává,⁴⁰ részesedése a világ GDP-jéből vásárlóerő-paritáson számolva megelőzte az Egyesült Államokét,⁴¹ sőt az egyik legtekintélyesebb londoni gazdasági-üzleti elemzőcég, a *Centre for Economics and Business Research* (CEBR), de más szakértők előrejelzése szerint is, a két ország már 2030-ban helyet cserélhet a legnagyobb gazdaságok globális ranglistájának első két helyén.⁴² Amerika gyakorlatilag elvesztett két háborút (Afganisztán, Irak), 2015 óta pedig az orosz–iráni–török hármasság a szíriai rendezésből is látványosan kiszorította Washingtonot.⁴³ A *European Council on Foreign Relations* felmérése szerint Európa véleménye Amerikáról és viszonya az Egyesült Államokhoz is nagy változáson ment keresztül, s az európai közvélemény attitűdjét egyre inkább a növekvő távolságtartás jellemzi, ami egyértelműen az amerikai modellérték szövetségesek körében bekövetkezett erózióját jelzi.⁴⁴ Mindezek ellenére is úgy véljük – s írásunk egészével csupán emellett igyekeztünk érvelni –, hogy a poszthegeemoniális világrend nem az Egyesült Államok nemzetközi hatalmi rendben betöltött vezető szerepét, csupán annak hegemónikus jellegét és módját kérdőjelezi meg.

⁴⁰ GHOSH, Iman: How China overtook the U.S. as the world's major trading partner. *Visual Capitalism*, 2020. január 22.

⁴¹ *World Bank*. Elérhető: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD?locations=EU-US-CN> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴² MTI: Hamarabb előzi meg Kína az USA-t, mint gondolnánk. *Növekedés.hu*, 2019. december 26.; HAJDU Miklós: Most van az a pillanat, amikor Kína elkezdheti megszorogatni az Egyesült Államokat. *G7.hu*, 2020. augusztus 26.

⁴³ HUBBARD, Ben et al.: In Syria, Russia is pleased to fill an American void. *The New York Times*, 2019. október 17.

⁴⁴ KRASTEV, Ivan – LEONARD, Mark: *The Crisis of American Power: How Europeans See Biden's America*. European Council on Foreign Relations, 2021. január. 1–27. o.

WAGNER Péter*

Kivonulás Afganisztánból, három felvonásban

I. Bevezető

Az Amerikai Egyesült Államok afganisztáni háborúját az elmúlt két évtizedben sokszor és sokféleképpen vizsgálták a világ szakértői. A konfliktust kiváltó okok világosak voltak a kezdetektől fogva, ám az évek múlásával a háború céljai a közép-ázsiai országban többször is megváltoztak. A beavatkozás fókusza erre-arra vándorolt a Bush-adminisztráció alatt a vezetés aktuális vágyai és a helyi realitások függvényében. Az útkeresés addig tartott, amíg Washingtonban rá nem jöttek, az afganisztáni jelenlét érdemben nem szolgál semmilyen amerikai nemzetbiztonsági érdeket: a terrorizmus elleni harcot ugyan érdemes felvenni az országhatároktól minél távolabb, de ezért talán felesleges amerikai katonák tízezreit harcban tartani a világ egyik legszegényebb és legtávolabbi helyén, és így segélyekkel „lélegeztetőgépre” kapcsolni ezt az országot. Barack Obama elnökségétől kezdve (2008) az egymást követő adminisztrációk egyre csak a kivonulás lehetőségét keresik, és ez az időszak – bármilyen ironikusan hangozzék –, immár régebb ideje tart, mint afganisztáni háború idealizmussal teli időszaka a Bush-kormányzat alatt.

Az Egyesült Államok helyzete nem egyszerű. Nagyhatalomként, a szabad világ vezető államaként nem tehet meg bármit, még akkor sem, ha ki akar vonulni a világ egyik legszegényebb országából. Afganisztánban a 2001-es bevonulást követően magasra tette a mércét, hangzatos és magasztos kijelentéseivel, a demokrácia, az emberi jogok vagy államépítés emlegetésével. Ezek a kijelentések annyira mélyen beleégtek a nemzetközi közvélemény, de még az átlag magyar hírfogyasztó emlékezetébe is, hogy hiába ejtette ezeket a célokat immár 12 éve az Obama-kormányzat, ma is ezek jelentik a viszonyítási alapot.

Lehet-e felelősségteljesen távozni Afganisztánból úgy, hogy nem omlik idővel össze mindaz, amit az USA 2001 óta felépített? Még nem tudjuk a választ, de a jelek nem túl biztatóak. Valahol már azt is eredménynek tekinthetjük, hogy az amerikai szakértők legalább a kérdés felvetéséig eljutottak.¹

* WAGNER Péter adjunktus, KGRE; kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet. Valki Lászlóval az MTA-ELTE NATO Dokumentációs és Információs Kutatóintézet munkatársaként dolgozott 2003 és 2006 között.

¹ MILLER, Laurel: The Myth of a Responsible Withdrawal From Afghanistan. *Foreign Affairs*, 2021.01.22., <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-01-22/myth-responsible-withdrawal-afghanistan> (letöltve: 2021.03.31.).

Az általános narratíva szerint az amerikai távozás mikéntje az USA hitelességének fokmérője lesz. És nem csak az a kérdés, hogy napjaink ellenállói, a tálibok katonailag képesek lennének-e felmorzsolni a kormányerőket egy kivonulás után, de még külső amerikai támogatás mellett; hanem az, hogy demokratikus afgán állam elég stabil-e a további működéhez. A szovjet példa sokatmondó itt, mert 1992-ben nem a mudzsahedek győzték le a Nadzsibullah-rezsimet, hanem annak „erős emberei” – az ellenállókkal összefogva – kezdtek harcot a hatalomért és egymás ellen. Minden pejoratív él nélkül: a szövetségesek váltásának hagyományai vannak az afgán társadalomban, mint minden olyan törzsi társadalomban, amelynek a működését meghatározza az erőforrások állandó hiánya és a túlélésért folytatott harc.

Persze a jövőt nehéz megjósolni előre, így én is inkább a múltra fókuszálok ebben a tanulmányban. Tekintve, hogy a szerző tudományos karrierjét Valki László mellett kezdhette el, és ez a szó szoros értelmében egybeesett az Egyesült Államok afganisztáni inváziójával, a tanulmány inkább arra az időszakra fókuszál, amikor már nem dolgoztunk együtt (ez sajnos jóval hosszabb, mint amit együtt tölthettünk). Az írás ennél fogva 2007-től mutatja be az USA afganisztáni jelenlétét – paradox módon – leginkább a kivonulás gondolataira fókuszálva mindvégig.

Egy rövid áttekintő rész után bemutatom az Obama- és a Trump-adminisztráció kivonulási kísérleteit is, hogy aztán a jelenlegi Joe Biden vezette Fehér Ház dilemmáira térjek rá. Ez a hármasság szándékozik megjelenni a címválasztásomban is, míg a „felvonás” arra kíván utalni, hogy ugyanannak az előadásnak a különböző epizódjait szemlélhetjük.

II. Az első felvonás: Az Obama-adminisztráció és a felelős kivonulás kísérlete

Barack Obamát magas elvárásokkal üdvözölte a nemzetközi közösség megválasztásakor, amelyet jól jelzett az idejekorán odaítélt Nobel békedíj is. George W. Bush és a neokonzervatívok nyolc évi kormányzása, illetve a sokszor ideologikus fellépésük a nemzetközi kapcsolatokban feleslegesen sok szenvedést okozott, miközben az amerikai érdekekkel nem mindig álltak összhangban. A nemzetközi közösség ki nem mondott elvárása az volt az új elnökkel szemben, hogy majd valahogy begyógyítja ezt a megosztottságot, és az amerikai külpolitikát ismét hagyományos liberális elvek felé viszi el. Obama elnök első lépései ezt is mutatták. Történelmi beszédet intézett Kairóban az iszlám világ felé, Prágában teljes nukleáris leszerelés mellett tett hitet, Moszkvával megpróbálta a látványos újratekintést (*reset*), és 2010-ben megszületett a *New START* megállapodás is a nukleáris robbanófejek további csökkentéséről. A 2010-es év végén induló „Arab Tavasz” jelentős dilemma elé állította, így az elkövetkező

éveket már inkább Obama elnök óvatos, a beavatkozásokat kerülő, egyfajta realista internacionalista külpolitikája jellemezte.² Amit az USA részéről a líbiai beavatkozás kapcsán a szaksajtó „vezetés hátulról”-ként (*leading from behind*) aposztrofált, azt Obama elnökségének vége felé már inkább valamiféle konfliktuskerülésként, minimalista elhivatottságként lehetett jellemezni. Az „Obama-doktrínát” szerintem jól jellemezte az egykori elnök azon gondolata, miszerint nem csak azért szeretné, hogy emlékezzenek rá, amit tett, hanem azért is, amit nem tett.³

A terrorizmus elleni háború tekintetében Obama elnöknek egyszerre volt könnyű és nehéz dolga. A leginkább megosztó iraki háború lezárását még elődje „letárgyalta” az iraki vezetéssel. Az amerikai hadsereg és diplomácia sikeresen alkalmazta a felkelés-ellenes stratégiát, és az USA felelősségteljesen, a nemzetközi presztízsét megőrizve (már amennyi maradt) tudott kivonulni Irakból. A biztonsági helyzet rendeződött, a politikai élet normalizálódott, és úgy tűnt, az ország ismét sínen lesz. Az új amerikai elnök dolga mindössze annyi volt, hogy tartsa a megadott határidőket, és az utolsó amerikai katona 2010. december 31-ig hagyja el Irakot.

A nehézséget Afganisztán jelentette, amelyre Irak mellett, a folyamatosan romló biztonsági környezet ellenére kevés figyelem irányult. Obama elnök választási kampányában Irakhoz hasonlóan ott is kivonulást ígért, megválasztása után már csak a hogyannt kellett kitalálnia. Az Egyesült Államoknak még nem voltak negatív tapasztalatai arról, hogy milyen nehéz kivonulni a közép-ázsiai országokból, releváns emlékek maximum az szovjet távozás (és annak utóélete), esetleg a saját vietnámi tapasztalatok lehettek volna.

Az új adminisztráció ennek megfelelően egyszerre indult a katonai és a diplomáciai megoldás keresése felé. Mivel utóbbi hamarabb kudarcot vallott, először ezt mutatombé. Először a tálib képviselők német diplomatákkal találkoztak 2010 elejétől, majd sor került egy amerikai és katarai diplomatákkal kibővített találkozóra is. Az Egyesült Államok számos lépést tett a bizalomerősítés érdekében, miközben kezelnie kellett korábbi patronáltjának, Hamed Karzai államfőnek egyre növekvő bizalmatlanságát is. Kabul közvetlen tárgyalásokat szeretett volna, de a tálibok csak Washingtonnal voltak hajlandók beszélni, Mint látjuk, ez napjainkig így maradt. Az Obama-adminisztráció végül azzal tudta megszerezni Kabul beleegyezését, hogy ígéretet tett, a tálibokkal való tárgyalások során a fundamentalista mozgalom nem fog majd semmilyen olyan jelképet használni, amely annak államszerű létére, vagy működésére utalna.⁴

² Barack Obama külpolitikájának kiváló áttekintését adja MAGYARICS Tamás: „Don't Do Stupid Stuff” Barack Obama realista internacionalista külpolitikája. *Külggyi Szemle*, (2017) Különszám. https://kki.hu/assets/upload/02_-_Magyarics_Tamas.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³ Az *Atlantic* magazinnak adott interjújában ezek kapcsán a szíriai be-nem-avatkozást emelte ki példaként. GOLDBERG, Jeffrey: The Obama Doctrine. *The Atlantic*, April 2016., <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (letöltve: 2021.03.31.).

⁴ Például nem fogják használni a 2001 előtt létezett tálibok irányította Afganisztáni Iszlám Emirátus jelképeit.

Az amerikai–tálíb kapcsolatépítés fontos pillanatai voltak, amikor a mozgalom vezetője, Omár molla titkos levelet küldött Obama elnöknek, vagy az, amikor ENSZ BT kettéválasztotta azt a szankciós listát, amely együtt tartalmazta a tálib és az al-Káida vezetőinek névsorát, és több tálib vezető nevét levette a listáról, lehetővé téve a hivatalos és közvetlen tárgyalást velük.⁵

Érdekes módon a kétoldalú tárgyalások végső céljáról alig lehetett hallani. Az amerikai kivonulás még csak pletykaként sem merült fel, ellenben az igen, hogy valamiféle politikai elismerésért cserébe a Talibán hajlandó lesz lemondani a terrorizmus támogatásáról. A konkrétumok hiánya persze arra is visszavezethető, hogy lehet, hogy odáig sosem jutottak el a felek. Ami rövidtávú célként megfogalmazódott és később teljesült is, az egy tálib képviselőt engedélyezése Katarban és öt guantanamói tálib fogoly szabadon engedése cserébe Bowe Bergdahl katonáért, aki egyetlen „hadifogolyként” a Talibán kezében volt.⁶

A tálibok politikai irodájának ünnepélyes megnyitójára 2013. június 9-én került sor. Az *Al Jazeera* közvetítette eseményen az első pillanattól világos volt, hogy a tálibok megszegték ígéretüket, mivel a pódiumon ott volt az Afganisztáni Iszlám Emírség felirat, azaz az egykori tálib „állam” hivatalos neve, valamint ott lobogott a „nemzeti zászlójuk” is. Karzai elnök azonnal tiltakozott, hiába próbálkozott Washington kármentéssel, szedette le a zászlót és feliratot, az évek óta építgetett párbeszéd és bizalom összeomlott. Hetekkel később Katar bezárta a politikai irodát, bár a tálibok képviselőit nem utasította ki az országból.⁷

Miért hagyta ilyen könnyen el az Obama-adminisztráció 2013 nyarán a diplomáciai megoldást? Talán azért, mert az elmúlt két év eredményei a hadszíntéren ekkor még biztatóak voltak. Illetve talán azért, mert az újraválasztási kampányhoz igazított stratégia határideje 2014 volt, azaz már túl kevés idő maradt a tálibokkal való tárgyalások feltámasztásához. Ebben az időszakban már csak abban a politikai-katonai stratégiában bízhatott, amelyet még hosszú vajúdas után 2009-ben hirdetett meg.

Tekintve, hogy az afganisztáni „Obama-stratégia” kudarcba fulladt, itt csak azokra a területekre próbálók fókuszálni bemutatásakor, amelyek a későbbiekben még (akár a Biden-adminisztráció számára) relevánsak lehetnek. Barack Obama megválasztását követően Afganisztán kapcsán is elrendelt egy stratégiai felülvizsgálatot. Ennek eredményét általában Riedel-jelentésként szoktuk aposztrofálni a felülvizsgálatot vezető Bruce Riedel után. A 2009. márciusi dokumentum legfőbb erénye az volt, hogy egy őszinte, realista szembenézést követően új fókuszot adott az amerikai céloknak. A demokrácia és államépítés helyett az új feladatokat leszűkítette a terrorizmus elleni

⁵ Omár molla levelének körülményeiről lásd COLL, Steve: *Directorate S: The CIA and America's Secret Wars in Afghanistan and Pakistan*. New York, 2018. 575. o.

⁶ WAGNER Péter: Tálíb „nagykövettség” Katarban. *MKI Elemzések*, 2012/2., https://kki.hu/assets/upload/Elemzesek_2012_02_Telib_nagykevetseeg_Kata_.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

⁷ COLL: *Directorate S: The CIA and America's Secret Wars in Afghanistan and Pakistan*. 639. o.

harcra, mint az országban egyetlen valóban releváns nemzetbiztonsági érdekre.⁸ Az elemzések rendszerint megemlítenek egy másik célt is, mégpedig Pakisztán beemelését a rendezésbe, hiszen szinte közhely, hogy a tálibok sikeressége a szomszédos országnak köszönhető. Erre a kérdésre azonban most nem térek ki részletesen, mert az idő bebizonyította, hogy USA képtelen volt érdemi nyomást gyakorolni Iszlámábádra, és azt is tudjuk, hogy az Trump-adminisztráció is hasonló meglátásokkal lépett fel 2017-ben, és ők is hatástalanok voltak Pakisztánnal szemben. A Riedel-jelentés emellett jóváhagyta azokat a még a Bush-adminisztráció idején meghozott terveket, amelyek 20 000 fővel emelték az amerikai erők számát Afganisztánban (a meglevő 31 000 mellé), illetve mintegy 2000 diplomata és fejlesztési szakember kiküldését vizionálták az afgán kormányzat megerősítése érdekében.

A biztonsági helyzet 2019 tavaszán és nyarán tovább romlott, Obama elnök, aki a háború lezárásával kampányolt, egyelőre csak annyit tudott felmutatni, hogy még több katonát küldött be új stratégia nélkül. A Fehér Ház ekkor szokatlan lépésként leváltotta a hadszíntér-parancsnokot (erre McArthur tábornok koreai fiaszkója óta nem volt példa) és helyére egy új, az iraki sikerek elérésében kulcsszerepet játszó tábornokot nevezett ki. David Petraeus mellett Stanley McChrystal az akkori időszak „csillagának” számított a katonai vezetők között nyitottsága, innovatív gondolkodásmódja miatt, amelyek révén forradalmasította a különleges műveleti hadviselést. A tábornok újabb, ezúttal 60 napos stratégiai felülvizsgálatot folytatott le annak érdekében, hogy javaslatokat fogalmazzon meg Obama elnöknek az afganisztáni helyzet megoldására.

McChrystal 2009 augusztusában elkészült (és kiszivárgott) jelentése tüpontos elemzését adja az afganisztáni kilátástalanságnak.⁹ A tábornok a javaslatait is felvázolta, amelyek talán működtek volna, ha nem egy több mint 40 országból álló koalíció haderejével kellett volna megvívnia ezt a háborút az elmaradott, kapacitáshiányos, alapvető fizikai és mentális infrastruktúra hiányától szenvedő afgán közegben. A tábornok végül opciót tett le a Fehér Háznak: 10 000 fős emelés egy korlátozott, terrorizmusellenes háborúhoz csak az al-Káida ellen, 80 000 fős emelés egy teljes felkelésellenes művelethez, ahol az al-Káida mellett a tálibok is felszámolásra kerülnek egész Afganisztánban, és egy 40 000 fős emelés egy részleges, csak a felkelés által leginkább fertőzött területek elleni háborúhoz. Ami a három opcióban közös volt, hogy a megnövelt létszámú erők 2016-ban (azaz egy esetleges újraválasztás utolsó évében) még mindig Afganisztánban lettek volna, ami hiteltelenné vagy inkább nevetségesse tette volna Obama elnök választási ígéreteit.¹⁰

⁸ Szó szerint így szólt a célról: „az al-Káida széttűzése, széttűlesztése és legyőzése Afganisztánban és Pakisztánban, továbbá a térségbe való jövőbeni visszatérésének a megakadályozása”. „Obama's Strategy for Afghanistan and Pakistan”. *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/report/us-strategy-pakistan-and-afghanistan> (letöltve: 2021.03.31.).

⁹ COMISAF Initial Assessment, 30 August 2009., https://static.nzz.ch/files/6/5/4/Afghanistan_Assessment_1.3630654.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁰ WOODWARD, Bob: *Obama's War*. New York, 2010. 278. o.

A katonai vezetés elképzelései bizalmatlanságot szültek a Fehér Házban, Obama úgy érezte, a hadsereg megpróbálja megvezetni. Hiába kért további opciókat az eredeti három mellé, többször is csak a középsohón az alverzióit kapta vissza. Hiába kérte, hogy az erők telepítését és az afgán háború „megnyerését” gyorsítsák fel, a hadsereg kompromisszumos javaslata 2012-re (egy esetleges újraválasztás évére), még mindig több mint 60 000 amerikai katonával számolt Afganisztánban.¹¹ A Fehér Házban folyó viták kapcsán Joe Biden álláspontja az volt, hogy a 10 000 fős emelés és a szűken értelmezett, terrorizmus elleni harc elégséges lenne.

Az elnök végül úgy döntött, a kért 40 000 fő helyett 30 000 főt hagy jóvá, a „maradékot” a koalíciós partnereknek kell felajánlani. Obama jelentősen lerövidítette a felkelés-ellenes stratégia menetrendjét is. A 2009 decemberében tartott új Afganisztán-stratégiát bejelentő beszédében az elnök jelezte, az extra erőket a javasolt egy-másfél év helyett fél év alatt „beküldik”, majd az erők kivonása 2011 nyarán megkezdődik, és 2012 nyarára befejeződik.¹²

A stratégia természetesen ennél összetettebb volt, sok mindent igyekezett átemelni az iraki tapasztalatokból. Volt szó helyi szintű megbékélésről, az afgán biztonsági erők létszámának növeléséről, a kisebb katonai bázisok és a különleges műveleti akciók számának növeléséről, az afgán kormányzat kapacitásainak bővítéséről, és a fejlesztési segélyek hatékonyabb felhasználásáról is. Tényleg mindent bevetett az Egyesült Államok, amit csak tudott és ismert a hatékony felkelésellenes műveletek tárházából, ám véleményem szerint az alapvető problémát továbbra is Pakisztán jelentette, illetve a tálibokkal való megegyezés vagy párbeszéd hiábavalósága (mint írtam korábban, csak 2013 nyarára jutnak el a tálib–amerikai tárgyalások oda, hogy a fundamentalista szervezet politikai irodát nyit, ám ott az első pillanatban felrúgják a korábbi megállapodást).

Az Obama-stratégia mellett szólt, hogy amíg a létszámemelés megtörtént, és az egységeket az új elvek szerint alkalmazták, addig láthatóan javult a biztonsági helyzet mindenhol az országban. Amint azonban megkezdődtek a létszámcsoökkentések, a tálibok ismét visszatértek oda, ahonnan korábban el- vagy visszavonultak. Kritikusai ennek kapcsán azt is az egykori elnök fejére olvasták, hogy hiba volt előre kommunikálni a kivonulás tervezett időpontját, mert ezzel kivárára szólította fel a tálibokat.

A felelősségteljes kivonulás érdekében az időközben létszámában és képességeiben felpumpált afgán biztonsági erőknek 2012 és 2014 között lépésről lépésre kerültek átadásra a biztonsági feladatok az ország területén, ám így is gyorsan romlott a biztonsági helyzet, ráadásul nem csak a tálibok erősödtek meg, hanem az Iszlám Állam is megjelent az országban.

¹¹ Uo. 283. o.

¹² „The New Way Forward – The President’s Address”. *The White House. President Barack Obama*, 2009.12.01., <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/12/01/new-way-forward-presidents-address> (letöltve: 2021.03.31.).

A teljes kivonulásra vonatkozó elképzeléseiről le kellett mondania Barack Obamának. A valósághoz igazított terveket 2014 májusában hozták nyilvánosságra, eszerint 2015 januárjától 9800 amerikai katona maradt a közép-ázsiai országban, ebből 6800 fő az ISAF helyett az Eltökélt Támogatás néven létrejött új misszió (*Resolute Support Mission*, RSM) keretében, a másik 3000 fő a terrorizmusellenes műveletekben, önálló parancsnokság alatt (azaz a NATO-tól függetlenül) működött tovább.¹³

A felelős kivonulás nem teljesülhetett, az elnök nem kockáztatta politikai hagyatékát, hogy ő lesz az, akinek döntése miatt visszafoglalhatja Afganisztánt a már egyszer elűzött Talibán. Hivatalosan a 2016. júliusi NATO-csúcson jelentette az elnök, hogy legalább 2017-ig maradnak az amerikai katonák, így az utódjára hagyta a döntést az afganisztáni háború jövőjét illetően.

III. Második felvonás: A Trump-adminisztráció és a realista kompromisszum¹⁴

Donald Trump elnöksége a nemzetközi kapcsolatok szinte minden területén látványos és kaotikus változásokat hozott. Az értékelését az nehezíti, hogy miközben az elnök impulzív, rövidtávú megnyilvánulásaival tele volt a sajtó, az erős intézményes érdekek érvényesítése a háttérben maradt és csak hosszú távon volt érzékelhető. Hiába kedvelte az elnök Vlagyimir Putyinhoz vagy Kim Jong-un-hoz, és lepte meg saját választóit (és a nemzetközi közösséget) pozitív kijelentésekkel vagy gesztusokkal, az Oroszországgal vagy Észak-Koreával szembeni amerikai külpolitika nem lett megengedőbb.

Afganisztán kapcsán láttuk, hogy az előző adminisztráció célja a kivonulás volt. Megpróbálták kiegyezni a tálibokkal, de ennek eredményétől függetlenül is ki akart vonulni az USA (sikertelenül).

Elnökjelöltként Donald Trump „Afganisztán képe” meglehetősen leegyszerűsítő volt. Egyfelől elfogadta a további amerikai jelenlét szükségességét, de azzal a feltétellel, hogy semmilyen államépítési, demokrácia-terjesztési feladatban nem vesznek részt. Az új adminisztráció beiktatása után természetesen hozzáfogott a saját értékelési folyamatához is. Az izgalmat az okozta, hogy vajon a nemzetbiztonsági stábjában megjelenő *Bannon/Fox News* tengelyről rekrutált, unortodox nézeteket képviselő politikai jelöltek mennyire fogják megzavarni a folyamatot.

Az új stratégiát 2017 augusztusában jelentette be Donald Trump. A dilemma ugyanaz volt, mint az Obama-adminisztráció idején, és mivel válaszokat annak

¹³ RESOLUTE SUPPORT MISSION (RSM): Key Facts and Figures. North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150227_1502-RSM-Placemat.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁴ Ez a fejezet a Külügyi és Külgazdasági Intézetnél megjelent elemzésem rövidített változata.

a *mainstream* szakértői gárdának kellett volna meghoznia, amely korábban sem tudott vagy mert választani a rossz és a rosszabb között, ezért a stratégia valójában az amerikai jelenlét elodázását biztosította csak.¹⁵ Mint azt 2017 szeptemberében írtam:

Donald Trump Afganisztán-stratégiája kevés újat ígér a közép-ázsiai ország vonatkozásában. Az elhangzott beszédből továbbra sem derül ki, miként akarja az Egyesült Államok befejezni a 16 éve tartó háborúját. Nincs világos forgatókönyv, és egyelőre úgy tűnik, hogy ha mindaz, amit az elnök elmondott az elképzelésekről (tisztességes és tartós végeredmény elérése) igaz, akkor ez a háború még egy évtized múlva is tartani fog...

Trump beszéde az afgán jövő szempontjából legfontosabb kérdést hagyta nyitva: ... Miként képzei el Washington az immár eddigi leghosszabbra nyúlt háborújának a politikai megoldását? ... szabad-e, és lehet-e a tálibokkal komolyan tárgyalni, és az afganisztáni megoldás részeként kezelni őket?¹⁶

Az új stratégia kapcsán egyetlen érdemi lépés került bejelentésre: az amerikai erők 3500 fős megerősítése. Ez bár jól illeszkedett az anti-Obama retorikába, hiszen az előző elnök maximalizálta a korábbi létszámot, illetve a tábornokok már korábban jelezték egy emelés szükségességét, rosszul jött ki Trumpnak, hiszen a nyilvánosság előtt pont az ellenkezőjét csinálta (növelt) annak, amit ígért (hazahozza a katonákat).

Mit ért a létszámnövelés? Stratégiai értelemben semmit, és a számok ezt hamarosan alá is támasztották. A tálibok uralma fokozatosan erősödött vidéken, a kormány az ország területének alig 60 százaléka felett gyakorolta csak az uralmat, miközben az ENSZ jelentése szerint 2009 óta soha annyi civil áldozata nem volt a harcoknak.¹⁷ 2018 során a tálibok rövid időre elfoglalták az egyik tartományi központot a maga 30 000 lakosával, Kabulban – az ország elvileg legjobban védett városában – rendszeressé váltak a terrortámadások.¹⁸

Az „Trump-stratégia” racionális és emiatt meglepő volt; az ellenkezője mind annak, amit az elnök valójában gondolt, valamint korábbi beszédeiben mondott az afganisztáni jelenlétről. Trump berzenkedéséről persze szivárogtatott a sajtó; sőt, egy félmondat erejéig a nyilvánosan elmondott programbeszédébe is bekerültek (*My original instinct was to pull out...*).¹⁹ Ekkor azonban még Trump hajlandó volt meghajolni a sajtóban csak „felnöttek tengelyének” (*axis of adults*) nevezett, azaz

¹⁵ Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia. 2017. augusztus 21., <https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/> (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁶ WAGNER Péter: Donald Trump Afganisztán-stratégiájának kérdőjelei. Bátor vállalások vagy üres ígérek? KKI Elemzés, https://kki.hu/assets/upload/20_KKI-elemzes_USA_Wagner_20171019.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

¹⁷ Azért 2009 óta, mert azóta végez nyilvántartást az helyi ENSZ misszió. Afghanistan. Protection of Civilians in Armed Conflict. Annual Report 2018. UNAMA, February 2019.

¹⁸ WAGNER Péter: Terrorhullám Kabulban. Valóban erősödik a Talibán és az Iszlám Állam Afganisztánban? KKI elemzések, E-2018/06.

¹⁹ Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia.

a környezetében levő olyan döntéshozók véleménye előtt, akik vele ellentétben jelentős tapasztalattal rendelkeztek a nemzetközi kapcsolatok világában és az amerikai érdekek érvényesítésében.

Valószínűleg nem tévedek nagyot, ha azt feltételezem, hogy 2017–2018-ban, mint megannyi más külpolitikai döntés, Trump akarata helyett ezen emberek döntéseit tükrözte a külpolitika. Ám az állandó belső viták és harcok, amelyet az emlékiratok és a sajtóban megjelent újságcikkek is folyamatosan dokumentáltak, lassan felőrölték a fent említett tisztviselők politikai tőkéjét az elnökkel szemben. Rex Tillerson külügyminiszter és H.R. McMaster nemzetbiztonsági tanácsadó 2018 tavaszán, John Kelly kabinetfőnök és Jim Mattis védelmi miniszter pedig 2018 végén távoztak.²⁰

A váltások következtében az elnöki adminisztrációban olyan politikusok és szakértők jelentek meg, akik Trump irányvonalát vagy jobban elfogadták, vagy képviselhetőbbnek tartották. Közülük mindenekelőtt Mike Pompeo külügyminisztert és John Bolton nemzetbiztonsági főtanácsadót kell kiemelni. Bolton emlékirataiban többször is foglalkozik a két adminisztráció különbségével amellet érvelve, hogy bár felnöttek tengelyének szándékai elismerésre méltóak voltak, mégiscsak Donald Trump volt az Egyesült Államok elnöke, és nekik az általa szabott külpolitikát kellett volna végrehajtaniuk, nem fordítva.

Afganisztán kapcsán világosan látszott, hogy mivel járt ez a fordulat. 2018 nyarán jelentek meg az első hírek arról, hogy az új külügyi vezetés utasította a diplomatáit, hogy keressék a közvetlen kapcsolatot a Talibán tárgyalóival és – milyen meglepő – erre hamarosan (egy héten belül?) sor is került. A 2013-as kudarc után öt évvel ismét elkezdődtek a közvetlen tárgyalások Dohában.²¹ Az áttörést az jelentette, hogy az Egyesült Államok elfogadta azt a tálib követelést, hogy tárgyalások saját szövetségese, az afgán kormány jelenléte nélkül történjenek.²²

2018 szeptemberében Zalmay Khalilzad lett az Afganisztáni megbékélésért felelős különleges megbízott. Ha az Egyesült Államok békét akar kötni az ellenségével Afganisztánban, Khalilzad személye, mondhatnánk, a tökéletes választás volt. Nem csak azért, mert maga afgán származású (ráadásul a tálibok többségét adó pastu közösségből), hanem azért is, mert egyfelől mélyen beágyazott a republikánus döntéshozó elitbe (korábban ENSZ, iraki és afganisztáni nagykövet, az ifj. George Bush körüli neokonzervatív tábor tagja volt), másfelől a Reagan-adminisztrációig visszanyúló kapcsolata volt a különböző szembenálló afgán szereplőkkel.

²⁰ A védelmi miniszter távozásához konkrétan egy elhibázottnak tartott külpolitikai döntés vezetett, amikor Trump 2018 decemberében úgy döntött, hogy kivonja az amerikai erőket Szíriából. Az első kísérletét még meg tudták akadályozni tanácsadói, de a második alkalommal már nem.

²¹ Taliban sources confirm Qatar meeting with senior US diplomat. *BBC News*, 2018.07.30., <https://www.bbc.com/news/world-asia-45006643> (letöltve: 2021.03.31.).

²² Az igazsághoz hozzátartozik, hogy 2017–2018 folyamán Kabul és a tálibok között sokat javult a kapcsolat. 2018 januárjában először találkozott a két fél hivatalosan is, török közvetítéssel.

Az ő nevéhez fűződik az a híres kijelentés 1996-ból, amikor a tálibok elfoglalták Kabult, és a Clinton kormányzat a lehetséges válaszlépéseket vette számba (még nem döntötték el, hogy a tálibokat ellenségnek tekintik), hogy: „A tálibok is fundamentalisták, de nem olyan Amerika-ellenes éllel, mint Irán – inkább a szaúdiakhoz állnak közel.” („The Taliban does not practice the anti-U.S. style of fundamentalism practiced by Iran – it is closer to the Saudi model.”).²³ Nyilvánvalóan ebben az időben az álláspontját az „ülésponjtja” határozta meg, hiszen többek között az egyik Afganisztánban érdekelt amerikai olajvállalat lobbistája volt, s a cég már kapcsolatban volt a fundamentalista szervezettel annak érdekében, hogy az általa uralt területeken építsen vezetéket Türkmenisztán és Pakisztán között.

Khalilzad különmegbízotti szerepe utólag hatékonynak tekinthető, hiszen a kétoldalú titkos tárgyalások egy év alatt lezárulhattak. Az amerikai sajtó nagyrészt a sötétben tapogatózott a részleteket illetően, a szivárogtatások valahogy ezúttal ritkábbak voltak, csak az intenzív tárgyalások tényét és a valószínű témákat sikerült rekonstruálni. Khalilzad augusztus legvégén jelezte, a megállapodás elvben megszületett, és Trump elnök ekkor felvetette, hogy a következő vasárnap, szeptember 8-án Camp Davidben tarthatnának egy ünnepélyes aláírást amerikai–tálib–afgán kormány részvételével. Ahogy az lenni szokott, az elnök az eseményben a saját rendkívüliségének újabb prezentálási lehetőségét vélte felfedezni, így munkatársai – elsősorban Pompeo és Khalilzad – hozzá is láttak, hogy a programváltozásról meggyőzzék az afgán feleket is.²⁴ Szeptember 5-én, csütörtökön azonban Kabulban egy öngyilkos merényletben meghalt a NATO-misszió egy amerikai és egy román katonája. A hír még aznap eljutott Trumphoz, aki csapatával egyetértésben arra jutott, hogy a vasárnapi találkozót ezután nem tartható meg, ám ezt nem hozták nyilvánosságra. 2019. szeptember 7-én, szombat éjjel aztán az elnök egy ideges hangvételű *tweet*-ben közölte, hogy lemondja a Camp Davidbe tervezett ünnepélyes aláírást, annak ellenére, hogy mint utólag kiderült, a tálibok nem is mondtak igent a lehetőségre.²⁵

²³ KHALILZAD, Zalmay: Afghanistan: Time to Reengage. *The Washington Post*, 1996.10.07., <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1996/10/07/afghanistan-time-to-reengage/300b1725-8d30-4b98-a916-03f7b588bb2c/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁴ A problémát elsősorban az okozta, hogy az afgán kormányt kihagyták végig a tárgyalásokból, így Kabul nem kívánt jelen lenni a feje felett megkötött megállapodás aláírásánál, a tálibok nem pedig nem kívántak lehetőséget kínálni az általuk bábnak tartott afgán kormánynak. A vita elrendezésére pár napja maradt Washingtonnak, amely gyakorlatilag megzsarolta Asraf Gáni afgán államfőt, hogy ő lesz a bűnbak, ha emiatt összeomlik az esemény.

²⁵ A tálib–amerikai megállapodás tartalma vezetett végül John Bolton lemondásához is, aki szeptember 11-én távozott pozíciójából, és aki a megelőző egy évben számos egyéb kérdésben is összetűzésbe került Trumpgal és Pompeóval. Bolton szerint nem lett volna szabad belemenni a teljes kivonulásba, és a terrorizmus elleni feladatok céljából továbbra is a helyszínen kellett volna hagyni mintegy 5000 amerikai katonát. How Trump's Plan to Secretly Meet With the Taliban Came Together, and Fell Apart. *New York Times*, 2019.09.08., <https://www.nytimes.com/2019/09/08/world/asia/afghanistan-trump-camp-david-taliban.html> (letöltve: 2021.03.31.).

Mindenesetre a nemzetközi közösség csak ekkor és ebben a formában értesült arról, hogy ilyen közel lehetett egy megállapodás; a reakciók természetesen negatívak voltak. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy bár az első megfogalmazások elmentendőak voltak, napokkal később világossá vált, hogy nem a kivonulásról szóló megállapodás omlott össze, csak az aláírására szervezett esemény. Október végén ismét tárgyalóasztalhoz ültek a tálibok és az amerikaiak, hogy aztán Dohában, Katarban – Donald Trump jelenléte nélkül – 2020. február 27-én hivatalosan is aláírja a megállapodást Zalmay Khalizad és Abdul Gáni Baradar.

Mit tartalmazott a megállapodás? Meglehetősen keveset az eltelt majd két évtized amerikai erőfeszítéseinek fényében. A dokumentum az *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan* (közkeletűen „Dohai megállapodás”) nevet viseli²⁶ és mint az elnevezése is mutatja, nem békemegállapodás, bár rendszeresen annak aposztrofálják. A megállapodás négy részből áll. Az első rész azokat a garanciákat és mechanizmusokat tartalmazza, amelyek megakadályozzák majd, hogy az amerikai és vele szövetséges erők biztonságát veszélyeztessék Afganisztán területéről. A második rész azokat a garanciákat és mechanizmusokat tartalmazza, amelyek a nemzetközi erők távozásának a menetrendjét biztosítják majd. A következő két rész igazából ígéret, amelyre az USA-nak csak közvetett befolyása volt. A harmadik rész a kivonulás utáni afgánközi párbeszéd megindításának határidejét jelzi, a negyedik rész pedig azt jelenti ki, hogy a tűzszünet kérdése a szembenálló felek között az intra-afgán egyeztetések része lesz.

Bár a megfogalmazás kicsit dodonai, a dokumentum később kitér a lényegre e két pont kapcsán. Egyfelől az USA és szövetségesei az első 135 nap alatt csökkentik csapataik létszámát (az USA 8600 főre, azaz az adminisztráció beiktatásakor létszámra), majd azt követően 9,5 hónappal később, azaz 2020. május elsejére minden külföldi katonai elhagyja az országot.²⁷ A megállapodás szerint cserébe Washington ígéretet kapott arra, hogy a Talibán mozgalom mindenféle lehetséges módon megakadályozza, hogy a támadás érje az amerikai és szövetséges erőket és a távozásuk után pedig megakadályozza, hogy az ellenőrzésük alatt levő területeken a jövőben terrortámadásokat indítsanak, ehhez toborozzanak, szervezzenek, finanszírozzanak mások ilyen akciókat (al-Káida külön is meg volt említve.)

Az amerikai igények minimálisan jelentek meg a szövegben, ami jelentheti azt is, hogy Washingtont rendkívül pragmatikus módon csak a kivonulás érdekelt, és cserébe bármit elfogadott volna, de jelentheti a katonai vereség beismerését is, hiszen 18 év polgárháború, több százezer afgán áldozat (legyen az civil, kormánykatoná vagy

²⁶ *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan*. Department of State, 2020.02.29., <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁷ Ebben a részben még felsorolásra kerülnek egyéb pontok is, mint fogolycseré az afgán kormánnyal, vagy az egyoldalú amerikai és ENSZ BT által kezelt szankciós listákról leveszik az ott levő tálib vezetők nevét. Uo. II. o.

tálib), valamint több száz milliárd dollár elköltése után az Egyesült Államok az általa épített afgán rendszer fennmaradásának garanciáját nem tudta elérni.

A Dohai megállapodásnak mindezek mellett van egy titkos záradéka is, amelynek létezéséről a nemzetközi sajtó tud, de a tartalmát nem ismeri. Egyes sajtóhírek szerint három dokumentumról van szó, az egyik egy megállapodás, hogy amerikai terrorista ellenes erők továbbra is maradhatnak majd Afganisztánban, a második egy jegyzék az terrorizmus és a erőszakos szélsőségesesség elutasításáról, a harmadik egy megállapodás arról mechanizmusról, amely a két fél elkötelezettségét ellenőrzi a dokumentum tartalma mellett.²⁸ Bár a titkos záradék létezését később elismerte a Pentagon, annak tartalmát a Biden-adminisztráció sem hozta nyilvánosságra a tanulmány írásáig (2021. március 5.).

A Trump-adminisztráció hátralevő kevesebb mint egy éve alatt már csak azon ment a latolgatás, hogy a Dohai megállapodást vajon be is fogják-e tartani a felek. Washington részéről egyértelműbbnek tűnt a kérdés, hiszen Trump és szavazóinak szándéka fogalmazódott meg a pragmatikus megállapodás mögött. A tálibok februártól kezdve valóban tartózkodtak a szövetséges erők támadásától, így a 2020-as év a „legbékésebb” volt az amerikai erőknek, mindössze 10 fő veszteséggel. Ebből csak négyen haltak meg katonai műveletben, de ezek mindegyike február 29-e előtt történt.²⁹

Ugyanez nem volt elmondható a civilek és a kormányerők veszteségeiről, bár ezek objektív számbavétele is egyre nehezebb megbízható adatok hiányában. Az ENSZ helyi szervezetének, a UNAMA-nak éves jelentése szerint 2020-ban mintegy 3000 halálesetet és 5800 sebesülést dokumentáltak, amely 2013 óta a legalacsonyabb, és amelyekért nagyrészt a Talibán volt felelős.³⁰ Az afgán biztonsági erők veszteségei 2018 óta titkosak; akkor egy évben mintegy 20 000 főt vesztek a harcokban, sebesültekben és halottakban. 2019 óta az amerikai hatóságok nem gyűjtenek olyan adatokat, amelyekből képet kaphatunk a kormányerők és a tálibok által uralt területek nagyságáról.³¹ Viszonyításképpen annyit tudunk, hogy az afgán elnök 2020 júliusában elárulta, hogy a Dohai megállapodás óta a biztonsági erők 3560 tagja halt meg és másik 6780 pedig megsebesült.³² A rendkívül súlyos veszteségek mellett az is világossá vált

²⁸ Secret Annexes, Backroom Deals: Can Zalmay Khalilzad Deliver Afghan Peace for Trump? *Time*, 2020.02.15., <https://time.com/5784103/secret-annexes-backroom-deals-can-zalmay-khalilzad-deliver-afghan-peace-for-trump/> (letöltve: 2021.03.31.).

²⁹ <https://www.stripes.com/news/middle-east/afghanistan-remembering-the-fallen-of-2020-1.656849#:~:text=Ten%20American%20service%20members%20died%20in%20Afghanistan%20in%202020.&text=KABUL%2C%20Afghanistan%20%E2%80%9420Ten%20American%20service,war%20began%20in%20October%202001> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁰ *Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Reports. Annual Report 2020.*, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/executive_summary_afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2020_eng_0.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³¹ Ezt az adatot, illetve a veszteségekről szóló adatokat is nagy valószínűség szerint azért nem teszik már közzé, mert egyre riasztóbb képet nyújtanak a biztonsági helyzetről. <https://www.arabnews.com/node/1490711/world> (letöltve: 2021.03.31.).

³² AFGHAN GOVERNMENT: Over 3,500 Troops Killed Since US-Taliban Agreement. *VOA News*, 2020.07.29., <https://www.voanews.com/extremism-watch/afghan-government-over-3500-troops-killed-us-taliban-agreement> (letöltve: 2021.03.31.).

az év során, hogy a Talibán több afgán nagyvárost (Kunduz, Kandahár, Pul-i Khumri) gyakorlatilag körbevett, és ezek sorsa, jövője így igen bizonytalanná vált.

A nemzetközi erők jelenlétének mértékét nem fedi ilyen bizonytalanság. Az amerikai és koalíciós katonák száma nyilvánosan elérhető a *Resolute Support* művelet oldalán. Washington határidőre teljesítette a 2020. februári megállapodás rá vonatkozó részét, majd 2020 novemberére 4000–5000 főre csökkentette a létszámát, végül 2021 januárjára 2500 főre.³³ Ez a szám rendkívül alacsony, 2003 óta nem volt ilyen kevés amerikai katona Afganisztánban, illetve először fordult elő, hogy a koalíció többi országának katonái többen vannak, mint az amerikaiak. A megelőző két évtizedben a gyakorlat szerint az amerikai erők tették ki az összes erő kétharmadát. 2021. februári hivatalos adatok szerint jelenleg 9500 fő a NATO vezette *Resolute Support* misszió létszáma, amelynek így egynegyedét teszik ki az amerikai katonák.³⁴

IV. Harmadik felvonás (konklúzió helyett): a Biden-adminisztráció és a NATO dilemmái

Az új demokrata adminisztráció a szoros határidő miatt nincs abban helyzetben, hogy hónapokig mérlegelje egy új stratégiai előnyeit és hátrányait. Ezt jelzi az is, hogy Zalmay Khalilzadot az új kormányzat „átvette”, és az afgán származású politikus folytatja közvetítő tevékenységét.³⁵

Papíron Washington lehetőségei három opció köré csoportosíthatóak: *a)* tartja magát a határidőhöz és kivonul. Ezzel szembemenne mindazzal, amit Joe Biden és tisztviselői idáig sugalltak megnyilatkozásaikkal a világban betöltött amerikai szerepről; *b)* az amerikai kormányzat megpróbálja újratárgyalni a tálibokkal a megállapodást a kivonulás határidejének felfüggesztését vagy eltolását kérve (hivatkozva arra, hogy a tálibok sem tartották magukat minden pontban a Dohai megállapodáshoz). Ez további fél-egy évvel minimum meghosszabbítaná az amerikai jelenlétet, és lehetőséget teremtené, hogy a Biden-adminisztráció saját feltételeivel vonuljon ki végül. Ezt a tálibok maguktól nem valószínű, hogy elfogadnák, hacsak nem találkozna a *c)* verzióval. Ezen opció szerint az USA kilép a megállapodásból és a jelenlét határozatlan ideig folytatódik tovább. Ezt akár úgy is folytathatja az USA, hogy világossá teszi:

³³ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction: Quaterly Report to the U.S. Congress. 31 January 2021., <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2021-01-30qr.pdf> (letöltve: 2021.03.31.) 54. o.

³⁴ Az érdeklenség kedvéért jegyezzük meg, hogy a magyar katonák létszáma is a történelmi minimumra esett vissza nyolc fővel. 2015 óta a magyar részvétel 90–100 fő körül alakult. NATO RS Placemat (2021), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/2021-02-RSM-Placemat.pdf (letöltve: 2021.03.31.).

³⁵ Biden administration keeping Zalmay Khalilzad as US negotiator with Taliban. Geo TV, 2021.01.29., <https://www.geo.tv/latest/332346-biden-administration-keeping-zalmay-khalilzad-as-us-negotiator-with-taliban> (letöltve: 2021.03.31.).

továbbra sem célja a tálib felkelők támadása, de elvárja, hogy a tálibok mérsékeljék a civil lakosság és az afgán kormány támadását.

Az első opció életszerűtlensége miatt így minden valószínűség szerint a Fehér Ház számára a legfontosabb kérdés jelenleg, hogy milyen érvekkel tud kilépni a Dohai megállapodásból vagy eltolni a kivonulás határidejét. Ezeket az lehetőségeket valószínűsíti az is, hogy hasonló következtetésekre jutott az a kongresszusi kétpárti szakértői jelentés, amely 2019 végén jött létre és 2021 januárjában fogalmazta meg javaslatait több tucatnyi szakértő meghallgatása után.

Mire hivatkozhat az Egyesült Államok? A dokumentum szövege elég általános ahhoz, hogy rugalmasan lehessen kezelni, ám a tálibok részéről konkrét kötelezettségként jelenik meg az al-Káidával való „szakítás”. Ehhez képest a szervezet pár száz fővel továbbra is jelen van a tálibok uralta területeken, és a nyáron egy közös amerikai–afgán támadásban életét vesztette a terrorszervezet dél-ázsiai feje Dél-Afganisztánban.³⁶ Kevésbé konkrét, de szintén hivatkozási pont lehet az az állítás, amelyet több amerikai vezető is hangoztatott figyelmeztetésként 2020-ban, hogy a tálibok növekvő erőszaka sérti a Dohai megállapodás „szellemiségét”. Állítólag a már említett titkos klauzulák egyike részletezi, hogy a tálibok mikor és miként alkalmazhatnak erőszakot a nem-amerikai/szövetséges célpontok ellen.³⁷

A Dohai megállapodás e tanulmány írásakor épp egy éves. Visszatekintve, a tálibok talán hibát követtek el az erőszak növelésével, hiszen, ha visszafogják magukat, most nem okozna érdemi dilemmát a Biden-adminisztrációnak, hogy miként döntsön. Az új adminisztráció, véleményem szerint, a kivonulás felfüggesztéséről fog dönteni oly módon, hogy egyelőre nem jelöl meg újabb időpontot a távozásra. A döntés következményeit nehéz megjósolni hosszú távon, rövid távon csak az erőszak növekedésére számíthatunk majd, ám ez is elsősorban az afgán lakosságon fog lecsapódni.

³⁶ UMAR, Asim: Al-Qaeda's South Asia chief 'killed in Afghanistan'. *BBC*, 2019.10.19., <https://www.bbc.com/news/world-asia-49970353> (letöltve: 2021.03.31.).

³⁷ <https://www.lawfareblog.com/afghanistan-will-be-biden-administrations-first-foreign-policy-crisis> (letöltve: 2021.03.31.).

A kötet szerzői

- ÁDÁNY Tamás Vince egyetemi docens, PPKE JÁK Nemzetközi Közjogi Tanszék
- ANDOR László egyetemi magántanár, Budapesti Corvinus Egyetem; főtitkár, Foundation for European Progressive Studies (FEPS)
- BALÁZS Gergő Barna joghallgató, demonstrátor, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék
- BALÁZS Péter egyetemi tanár, Közép-európai Egyetem; az MTA doktora; volt külügyminiszter; volt EU-biztos
- BANAI Károly volt nagykövet és karrierdiplomata, az EU Politikai és Biztonsági Bizottságához (PSC) rendelt első nagyköveti rangú magyar képviselő
- BAZÁNTH Barbara PhD-hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék; ügyvédjelölt, Ormai, Papp és Társai CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang LLP Ügyvédi Iroda
- BAZSÓ Gábor ötödéves joghallgató, ELTE ÁJK, a világbajnok Jessup csapat tagja
- BLUTMAN László egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék
- BRUHÁCS János professor emeritus, PTE ÁJK
- BUDAI Péter európai uniós jogi szakértő, Igazságügyi Minisztérium; doktorandusz hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék
- CSERNUS Máté nemzetközi vitarendezésre szakosodott jogász, Morgan Lewis LLP ügyvédi iroda
- CSICSMANN László habilitált egyetemi docens, tanszékvezető, akadémiai ügyekért felelős rektorhelyettes, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék
- DEÁK András tudományos munkatárs, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet; tudományos főmunkatárs, KRTK Világgazdasági Intézet
- DUNAY Pál egyetemi docens, ELTE TÁTK; NATO és európai biztonsági kérdések professzora, George C. Marshall European Center for Security Studies
- GANCZER Mónika PhD, tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – MTA Kiválósági Kutatóhely; egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
- HEGEDÜS Zoltán MA (BIGIS), LL.M. (UCL), osztályvezető, Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály Nemzetközi Jogi Osztály

HOFFMANN Tamás tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; egyetemi docens, BCE Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet

JENEY Petra egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

JUHÁSZ József egyetemi tanár, ELTE BTK Kelet-, Közép-Európa Története és Történeti Ruszisztikai Tanszék

KAJTÁR Gábor LL.M. (Cantab), habil. egyetemi docens, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

KAPONYI Erzsébet professor emerita, BCE

KARDOS Gábor egyetemi tanár, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

KASZÁS Dóra jogi referens, Külgazdasági és Külügyminisztérium Nemzetközi Jogi Főosztály; doktorandusz, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

KECSKÉS Gábor egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem; tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

KENDE Tamás egyetemi docens, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

KIRÁLY Miklós tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék

KIS KELEMEN Bence tanársegéd, PTE ÁJK

KISS J. László professor emeritus, Corvinus Egyetem Nemzetközi Politikai és Regionális Tanulmányok Intézete

KONCSIK Marcell negyedéves joghallgató, ELTE ÁJK, a világbajnok Jessup csapat tagja

KOVÁCS Péter a Nemzetközi Büntetőbíróság bírāja (2015–2024); egyetemi tanár, kutatóprofesszor, PPKE JÁK

LAKATOS István karrierdiplomata; egykori emberi jogi nagykövet; montenegrói Igazságügyi, Emberi és Kisebbségi Jogi Minisztérium EU csatlakozást segítő tanácsadója emberi jogi kérdések kapcsán

LAMM Vanda professor emerita, SZIE DF ÁJK, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

LATTMANN Tamás egyetemi docens, a University of New York in Prague és a Tomori Pál Főiskola oktatója

MÁRKUSZ László vezető kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet; Magyarország volt nagykövete Pristinában (2015–2020)

MOHAY Ágoston habilitált egyetemi docens, PTE ÁJK

MOLNÁR Tamás PhD, jogi kutató, EU Alapjogi Ügynöksége (Bécs); vendégoktató, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

MORDIVOGLIA Clio ügyvédjelölt, Hegymegi-Barakonyi és Társa – Baker&McKenzie Ügyvédi Iroda

N. RÓZSA Erzsébet egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem; tudományos tanácsadó, Világgazdasági Intézet

OROSZ Dzsénifer PhD-hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

PÁNOVICS Attila adjunktus, PTE ÁJK

PAP Dániel jogász, Emberi Jogok Európai Bírósága; mesterszakos hallgató, Queen Mary University of London, párizsi LL.M.-képzés

POGÁTSÁ Zoltán intézetvezető, Soproni Egyetem Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar Közgazdaságtani Intézet

ROMSICS Ignác egyetemi tanár, Eszterházy Károly Egyetem

ROSTOVÁNYI Zsolt egyetemi tanár, rector emeritus, BCE; egyetemi tanár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem

SÍPOS Attila PhD., LL.M., tiszteletbeli tanár, ELTE ÁJK; óraadó ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék; kamarai jogtanácsos HM EI Zrt. Repülési Divízió

SONNEVEND Pál dékán, ELTE ÁJK, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzetközi Jogi Tanszék

SULYOK Gábor egyetemi tanár, SZE Deák Ferenc ÁJK, Győr; egyetemi tanár KRE ÁJK; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiváló Kutatóhely, Budapest

SULYOK Katalin LL.M. (Harvard), adjunktus, ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék

SZ. BÍRÓ Zoltán történész, Oroszország-kutató, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

SZABÓ Marcel alkotmánybíró; egyetemi tanár, PPKE JÁK

SZALAI habilitált egyetemi docens, intézetvezető, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet egyetemi tanár, PTE ÁJK; ombudsmanhelyettes, AJBH

SZENES Zoltán ny. vezérezredes; egyetemi tanár, NKE

SZÜCS Anita egyetemi docens, BCE Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

TÁLAS Péter intézetvezető, NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

TÓTH Norbert egyetemi docens, NKE

TURBÉK Zoltán főosztályvezető, KKM Nemzetközi Szervezetek Főosztálya; nemzetközi jogász; az Európa Tanács mesterséges intelligencia szabályozásával foglalkozó bizottságának (CAHAI) tagja; társelnök, *CAHAI Policy Development Group*

VARGA Réka PhD, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Nemzetközi Humanitárius Tényfeltáró Bizottság tagja

VINCZE, Viola PhD, Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály, jogász főtitkár

VITTAY Melinda doktorandusz, ELTE ÁJK; KKM Nemzetközi Szervezetek Főosztálya

VIZI Balázs egyetemi docens, NKE; kutatóprofesszor, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet

WAGNER Péter adjunktus, KGRE; kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet.

ELTE JOGI KARI KÖNYVSOROZAT

ELTE Jogi Kari Jegyzetek

ISSN 2060 5986

1. DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 130 o., ISBN 978 963 284 044 4
2. KOVÁCS Árpád: *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 379 o., ISBN 978 963 312 004 0
3. PRINCZINGER Péter: *Sportjog I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 264 o., ISBN 978 963 312 009 5
4. MARGITÁN Éva (szerk.): *Büntetőjog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 461 o., ISBN 978 963 312 010 1
5. RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*. Változatlan utánnymás, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 414 o., ISBN 978 963 312 020 0
6. PRINCZINGER Péter (szerk.): *Sportjog II*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 405 o., ISBN 978 963 312 033 0
7. SZEIBERT Orsolya: *Családi jog*. Második, átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 326 o., ISBN 978 963 312 119 1
8. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 644 o., ISBN 978 963 312 130 6
9. KÉPES György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban*. *A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 238 o., ISBN 978 963 312 156 6
10. FERENCZ Jácint – GÖNDÖR Éva – GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor: *Munkajogi alapismeretek*. Negyedik, átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 214 o., ISBN 978 963 312 319 5
11. GYULAVÁRI Tamás – HÖS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Munkajogi feladatok és jogesetek*. Második, átdolgozott kiadás, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 218 o., ISBN 978 963 312 262 4

12. HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*.
Negyedik, hatályosított és átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 147 o., ISBN 978 963 312 302 7 ISBN
978 963 312 303 4 (pdf)
E-book: [http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/
hoffman-istvan-bevezetes-a-teruletfejlesztési-jogba/](http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-bevezetes-a-teruletfejlesztési-jogba/)
13. FLECK Zoltán (szerk.): *Jogszociológiai előadások*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 196 o., ISBN 978 963 312 196 2
14. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 198 6
15. BÖLCS Ágnes: *Italiano giuridico*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 206 o., ISBN 978 963 312 208 2
16. KIRÁLY Miklós (szerk.): *UNIDROIT – Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések
Alapelvei 2010*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 121 o., ISBN 978 963 312 213 6
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/unidroit/>
17. KEDVES Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának
története*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 107 o., ISBN 978 963 312 210 5
E-book: [http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/kedves-imre-a-kulonleges-tit-
kos szolgálati-eszkozok-alkalmazasanak-tortenete/](http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/kedves-imre-a-kulonleges-tit-
kos szolgálati-eszkozok-alkalmazasanak-tortenete/)
18. KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 177 o., ISBN 978 963 312 222 8
19. FILÓ Mihály (szerk.): *Büntetőjog. Általános rész*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 219 o., ISBN 978 963 312 235 8
20. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog II*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 248 o., ISBN 978 963 312 245 7
21. HOFFMAN István (szerk.): *Bevezetés a szociális jogba*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 131 o., ISBN 978 963 312 244 0
22. Blaise PASZTORY: *Introduction to the International Capital Markets*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 178 o., ISBN 978 963 312 267 9
23. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara – LÖRINCZ József – LUKÁCS Krisztina – PALLO
József: *Büntetésvégrehajtási jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 266 o., ISBN 978 963 312 271 6
24. KARÁCSONY András: *Jogelméleti előadások*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 207 o., ISBN 978 963 312 274 7

25. FILÓ Mihály – NEMES András (szerk.): *Büntetőjog. Különös rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 319 o., ISBN 978 963 284 947 8
26. SIMON István: *Pénzügyi jog I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 360 o., ISBN 978 963 312 317 1
27. SIKLÓSI Iván: *Forráselemzések római dologi és kötelmi jogból.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 284 o., ISBN 978 963 312 313 3
28. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Egészségügyi jog és igazgatás.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 99 o., ISBN 978 963 312 320 1
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/fazekas-mariana-szerk-egeszsegugyi-jog-es-igazgatas/>
29. HOFFMAN István – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Bevezetés a társadalombiztosítási és szociális jogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 219 o., ISBN 978 963 312 039 2
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-gellerne-lukacs-eva-bevezetes-a-tarsadalombiztositasi-es-szocialis-jogba/>
30. HUNGLER Sára – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva – PETROVICS Zoltán – DUDÁS Katalin: *Az Európai Unió szociális és munkajoga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 296 o., ISBN 978 963 312 280 8
31. SIMON István: *Pénzügyi jog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 474 o., ISBN 978 963 312 325 6
32. KONCZ István – PÁNCZÉL Áron: *Bevezetés a magyar társadalombiztosítási nyugellátások rendszerébe.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 208 o., ISBN 978 963 312 329 4
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/koncz-istvan-panczel-aron-bevezetes-a-magyar-tarsadalombiztositasi-nyugellatasok-rendszerebe/>
33. SZÉKELY László: *Az ember mint jogalany a Ptk. Második Könyvében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 286 o., ISBN 978 963 312 326 3

ELTE Jogi Kari Tankönyvek
ISSN 2060 6494

1. BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 402 o., ISBN 978 963 284 043 7
2. VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 1093 o., ISBN 978 963 284 152 8

3. KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 498 o., ISBN 978 963 312 022 4
4. MENYHÁRD Attila: *Dologi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 448 o., ISBN 978 963 312 030 9
5. KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. Négy szabadság, közös kereskedelempolitika.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 405 o., ISBN 978 963 312 334 8
6. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 387 o., ISBN 978 963 312 072 9
7. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog.*
Ötödik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 584 o., ISBN 978 963 312 011 8
8. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.*
Kilencedik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 623 o., ISBN 978 963 312 131 3
9. BERKE Barna – PAPP Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II. Az Európai Unió versenyjoga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 285 o., ISBN 978 963 312 165 8
10. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 461 o., ISBN 978 963 312 285 3
11. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*
Negyedik, átdolgozott és bővített kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 380 o., ISBN 978 963 312 309 6
12. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet.*
Negyedik, javított kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 684 o., ISBN 978 963 489 013 3
13. VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 384 o., ISBN 978 963 312 265 5
14. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 238 o., ISBN 978 963 312 268 6
15. LONTAI Endre – FALUDI Gábor – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS Gusztáv:
Polgári jog. Szerzői jog és iparjogvédelem.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 448 o., ISBN 978 963 312 270 9
16. GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 527 o., ISBN 978 963 312 273 0

17. FUGLINSZKY Ádám – TÖKEY Balázs: *Szerződési jog. Különös rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 838 o., ISBN 978 963 312 292 1
18. SIPOS Attila: *A nemzetközi polgári repülés joga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 509 o., ISBN 978 963 312 291 4
19. GELLÉR Balázs – AMBRUS István – VASKUTI András: *A magyar büntetőjog általános tanai II. Büntetéstan (A büntetőjogi következmények tana).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 371 o., ISBN 978 963 312 312 6

ELTE Jogi Kari Tudomány
ISSN 2060 9361

1. MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 488 o., ISBN 978 963 284 065 9
2. GÁRDOS Péter: *Az engedményezés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 462 o., ISBN 978 963 284 087 1
3. HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 395 o., ISBN 978 963 284 088 8
4. FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 353 o., ISBN 978 963 284 104 5
5. GÁBOR HAMZA: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 826 o., ISBN 978 963 284 095 6
6. FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 237 o., ISBN 978 963 284 127 4
7. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 281 o., ISBN 978 963 284 129 8
8. NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 270 o., ISBN 978 963 312 007 1
9. SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 291 o., ISBN 978 963 312 008 8
10. FUGLINSZKY Ádám: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben. Québec, Kanada.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 518 o., ISBN 978 963 312 024 8

11. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 158 o., ISBN 978 963 312 031 6
12. NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 214 o., ISBN 978 963 312 029 3
13. MIKLÓS KIRÁLY: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 304 o., ISBN 978 963 312 045 3
14. MEZEY Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 595 o., ISBN 978 963 312 054 5
15. ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 359 o., ISBN 978 963 312 061 3
16. SZÉKELY László: *A személyiségi jogok hazai elmélete.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 191 o., ISBN 978 963 312 079 8
17. BALÁZS József GELLÉR: *Legality on Trial. A Theoretical Analysis of the Legality of Substantive Criminal Norms.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 303 o., ISBN 978 963 312 085 9
18. KISFALUDI András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – magánjogi következmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 235 o., ISBN 978 963 312 142 9
19. GELLÉR Balázs József: *Legalitás a vádpadon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 317 o., ISBN 978 963 312 154 2
20. TAMÁS SZABADOS: *The Transfer of the Company Seat within the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 253 o., ISBN 978 963 312 144 3
21. BÁNYAI Ferenc – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Közvetítés és vitarendezés a jogi és a vallási kultúrákban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 255 o., ISBN 978 963 312 202 0
22. GOSZTONYI Gergely: *Alternatív (?) média. A közösségi média jogi szabályozásának vetületei.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 194 8
23. SIKLÓSI Iván: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 452 o., ISBN 978 963 312 200 6
24. SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 260 o., ISBN 978 963 312 201 3

25. NAVRATIL Szonja: *A jogászai hivatásrendek története Magyarországon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 180 o., ISBN 978 963 312 209 9
26. TÖKEY Balázs: *Az egészségbiztosítási szerződés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 345 o., ISBN 978 963 312 221 1
27. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara: *A szabadságelvönös határai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 317 o., ISBN 978 963 312 220 4
28. FEKETE Balázs – FLECK Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a kortárs jogelméletéről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 343 o., ISBN 978 963 312 223 5
29. KAJTÁR GÁBOR: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 561 o., ISBN 978 963 312 226 6
30. HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 297 o., ISBN 978 963 312 231 0
31. KISFALUDI András: *Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7
32. Martin AHRENS – Volker LIPP – István VARGA (Hrsg.): *Grundrechte im Zivilprozess.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7
33. FÖLDI András – SÁNDOR István – SIKLÓSI Iván (szerk.): *Ad geographiam historico- iuridicam ope iuris Romani colendam Studia in honorem Gábor Hamza.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 416 o., ISBN 978 963 312 240 2
34. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 493 o., ISBN 978 963 312 250 1
35. CSÖNDES MÓNika: *Előrelátható károk? Az előreláthatósági korlát hatása szerződészegési kártérítési jogunkra.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 396 o., ISBN 978 963 312 252 5
36. HACK Péter – HORVÁTH Georgina – KIRÁLY Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 396 o., ISBN 978 963 312 264 8
37. SOMSSICH Réka: *Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 286 o., ISBN 978 963 312 266 2
38. KUNCZ ÖDÖN: *Életem.* (Szerkesztette: KISFALUDI András – RÁCZ Lilla)
Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 742 o., ISBN 978 963 284 051 2

39. SIKLÓSI IVÁN: *A ius offerendi problematikája a római jogban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 224 o., ISBN 978 963 312 283 9
40. SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Weiss Emilia családjogi és öröklési jogi kodifikációs tanulmányai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 403 o., ISBN 978 963 312 287 7
41. KORMÁNY Attila: *A tradicionális és a modern kínai jog. A jog fejlődése Kínában a kezdetektől napjainkig.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 351 o., ISBN 978 963 312 294 5
42. F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 259 o., ISBN 978 963 312 306 5
43. SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család és családtagok – jogági tükröződések.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 415 o., ISBN 978 963 489 080 5
44. KÉPES György: *A Dán Királyság alkotmánytörténete a kezdetektől 1848-ig.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 299 o., ISBN 978 963 312 301 0
45. FEKETE Balázs: *Az európai alkotmánypreambulium. Összehasonlító és elméleti perspektívák.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019. 164 o., ISBN 978 963 312 307 2
46. Orsolya SZEIBERT (ed.): *Developments in Family Law. Year by Year I (2018).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 211 o., ISBN 978 963 489 116 1
47. SIKLÓSI Iván: *Római magánjog I., II.* ISBN 978 963 312 314 0
Római magánjog I.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 898 o., ISBN 978 963 312 315 7
Római magánjog II.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2020. 932 o., ISBN 978 963 312 316 4
48. HOLÉ Katalin – KIRÁLY Eszter (szerk.): *Haladás és ellenállás. Erdei Tanár Úr és más szerzők dolgozatai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 332 o., ISBN 978 963 312 328 7
49. BÁRÁNYOS Bernadett: *A becsület büntetőjogi védelme a közügyeket érintő megszólalások esetén.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 464 o., ISBN 978 963 312 327 0
50. AMBRUS István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog. Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 174 o., ISBN 978 963 312 330 0

51. SOMSSICH Réka (szerk.): *Ratio et mensura. Studia M. Király dedicata. Ünnepi tanulmányok Király Miklós 60. születésnapja alkalmából.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 298 o., ISBN 978 963 312 336 2
52. KAJTÁR Gábor – SONNEVEND Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2021. 881 o., ISBN 978 963 489 365 3

Ez a kötet Valki László professor emeritus 80. születésnapjának tiszteletére született a legkiválóbb hazai szakemberek tollából. Valki László, aki az 1960-as évek óta foglalkozik nemzetközi jogi, uniós jogi és biztonságpolitikai kérdésekkel, igazi iskolateremtő egyéniség a hazai tudományos közösségben, és alapvető hatással van az általa művelt tudományágakra.

Az ünnevelt munkásságához igazodva a jelen kötet közreműködői is e három területre fókuszálva adnak pillanatképet a nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepéről a 21. században. A kötet nemzetközi jogász szerzői többek között azt vizsgálják, hogy milyen válaszok születtek a Covid-19-világjárvány kezelésére, a Nemzetközi Büntetőbíróság hogyan állja meg a helyét korunk kihívásokkal teli idejében, lehet-e alkalmazni extraterritoriálisan az emberi jogi egyezményeket, van-e helye az emberi jogoknak a beruházásvédelemben, mekkora az emberiség felelőssége a világűr kiaknázásában, hogyan alakul a bős–nagygyarosi vízlépcső perének utóélete, mi a szerepe a mesterséges intelligenciának a hadviselésben, vagy hogy lehet-e önvédelmet gyakorolni a világűrben.

Az uniós joggal foglalkozó írások középpontjában egyrészt a Brexit és annak következményei állnak, másrészt az EU szerepének változása a 21. században. Így e tanulmányok többek között azt vizsgálják, valóban megérte-e a briteknek kilépni az EU-ból, mit jelent a szuverenitás napjainkban, merre tart az EU kül-, biztonság- és védelempolitikája, illetve hogy melyek az emberi jogok és a jogállamiság hatékony védelmének fő szempontjai.

A nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó rész olyan fontos kérdéseket feszeget, mint hogy miként néz ki napjaink nagyhatalmi versengéstől terhelt világrendje, hogyan alakul a Közel-Kelet helyzete Trump politikája következtében Biden elnök hivatali terminusa elején, merre tart a volt jugoszláv térség 2021-ben, milyen folyamatok zajlanak jelenleg Németországban vagy Franciaországban, illetve hogy alkalmazható-e a saría Nyugat-Európában?

Valki László széles körű szakmai érdeklődésének köszönhetően az olvasó ebből a kötetből átfogó képet kaphat korunk érdekes és izgalmas nemzetközi jogi és világpolitikai fejleményeiről.

ISBN 978-963-489-365-3



9 789634 893653