

# A NEMZETKÖZI RENDSZER ALAKVÁLTOZÁSAI A 21. SZÁZAD ELEJÉN

Szerkesztette:

Csicsmann László – Kemenszky Ágnes







# **A NEMZETKÖZI RENDSZER ALAKVÁLTOZÁSAI A 21. SZÁZAD ELEJÉN**

TANULMÁNYOK ROSTOVÁNYI ZSOLT  
70. SZÜLETÉSNAPJA ALKALMÁBÓL



Szerkesztette:  
Csicsmann László – Kemenszky Ágnes (szerk.)

ISBN 978-963-503-906-7

ISBN 978-963-503-907-4 1(pdf)

DOI: 10.14267/978-963-503-907-4

Kiadó: Budapesti Corvinus Egyetem

Budapest, 2022

Nyomdai előkészítés, kivitelezés: CC Printing Kft.

# Tartalom

Beköszöntő	
Rostoványi Zsolt 70 éves .....	7
Békés Csaba	
Magyarország és a Varsói Szerződés felbomlása (1988–1991) .....	11
Búr Gábor	
Afrika és a globalizáció – történelmi perspektíva .....	25
Csicsmann László – Paragi Beáta	
Egy még újabb Közel-Kelet? Az Ábrahám-megállapodások háttere és regionális összefüggései .....	35
Dévényi Kinga	
A tidzsáni rend szerepe a Marokkó és Szenegál közötti kapcsolatokban .....	55
Dudlák Tamás	
A láthatatlan határokon túl: Törökország, a kurdok és az iraki határvidék .....	75
Gálik Zoltán	
Az Egyesült Királyság külkapcsolati rendszerének átalakulása a Brexit után .....	89
Gazdag Ferenc	
Franciaország 2021 – Egy középhatalom globális ambíciókkal .....	101
Kaponyi Erzsébet	
Viták az uniós jog elsőbbsége körül .....	115
Kemenczky Ágnes – Köváriné Ignáth Éva	
Mese két föderációról... A belgiumi és a boszniai föderáció, avagy működőképesek-e a multietnikus modellek? .....	149
Kiss J. László	
A geoökonómia mint külpolitika – érdekek és értékek a német külpolitikában .....	177
Koller Boglárka	
Az EU jövője konferencia margójára .....	189
Lehoczki Bernadett	
Kína latin-amerikai és közel-keleti szerepvállalása a változó nemzetközi rendben .....	199
Magyarics Tamás	
Tranzakcionalizmus és realizmus: Donald J. Trump külpolitikája .....	215
Marton Péter	
Az otthon konfliktushoz kötődő elhagyásának modelljei, iraki és szíriai beszámolók alapján .....	227
N. Rózsa Erzsébet	
„Ittén kifája” („kettő elég!”) – avagy meddig növekszik még Egyiptom lakossága? .....	233
Sz. Bíró Zoltán	
Újabb represszív hullám az orosz belpolitikában (2020–2021) .....	241
Szalai Máté	
Lehetőség vagy akadály? Az EU–GCC kapcsolatok alakulása a zöld átmenet összefüggésében .....	261
Szávai Ferenc	
Az Oszmán Birodalom felbomlása .....	275
Szűcs Anita	
Illiberális-e az illiberális demokráciák külpolitikája? .....	287
Vékony Dániel	
Az iszlám szerepe Marokkó bel- és külpolitikájában .....	303
Zsinka László	
A „vesztfáliai állam” születése – a területi állam hatalmi technikái a kora újkorban .....	317



## ROSTOVÁNYI ZSOLT 70 ÉVES

Rostoványi Zsolt 1952. március 26-án született Pécelen. Az általános és középfokú tanulmányait követően egész szakmai karrierjét és életét a Budapesti Corvinus Egyetem, valamint annak elődintézményei határozták meg. Rostoványi Zsolt igazi „egyetemi ember”, akinek pályafutásában nincsenek kitérők. Miután 1975-ben megszerezte külkereskedelmi szakon egyetemi közgazdász oklevelét, gyakornokként folytatta egyetemi tevékenységét a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen, ahol 1976-ban egyetemi doktori címet szerzett. A fiatal kutatói éveket a mai Világgazdasági Tanszék akkori műhelyében töltötte, ez idő alatt kutatási fókusza – egyebek mellett – a harmadik világ fejlődésgazdaságtani szempontú vizsgálatára irányult. Figyelme csakhamar a Közel-Kelet irányába terelődött, ebben meghatározó jelentőségű volt a kairói Nemzeti Tervezési Intézetben eltöltött kétszer három hónapos ösztöndíj 1977-ben és 1980-ban. Ezt követően – többek között – Münchenben, Teheránban és Tel-Avivban vett részt kutatói tanulmányúton.

Első tudományos elemzései az arab világban zajló gazdasági és politikai átalakulásról, valamint a régióknak az olajárrobbanás következtében bekövetkező világgazdasági felértékelődéséről szóltak. Első monográfiája a Kossuth Kiadónál jelent meg *Mit kell tudni az iszlámról?* címmel 1983-ban, amelyet az *Arab Kelet a világgazdaságban* című kötet követett 1987-ben a Közgazdasági és Jogi Kiadónál. Szakmai karrierjének fontosabb állomásaiként 1976-ban tudományos segédmunkatársi, majd 1981-ben tudományos munkatársi kinevezést kapott, kandidátusi értekezését 1985-ben védte meg. 1986-ban már tudományos főmunkatársként dolgozott az Egyetemen, 1992-ben pedig egyetemi tanári kinevezést kapott.

Rostoványi Zsolt életművének két ágával – az egyetemi vezetői tevékenységével, valamint a nemzetközi kapcsolatok szak oktatásának és kutatásának hazai műhelyteremtő tevékenységével – külön is érdemes foglalkozni. Rostoványi Zsolt igen fiatalon, 1990-ben a Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék megbízott vezetője lett, amely tisztséget különféle szervezeti átalakítások mellett 2015-ig ellátta. A nemzetközi kapcsolatok bolognai szakok kidolgozásában és fejlesztésében jelentős szerepet játszott szakfelelősként, valamint az országos konzorcium vezetőjeként is. A szak fejlesztésével kapcsolatosan számos hazai közéleti szervezetben vállalt vezetői tisztséget, így többek között a Magyar Rektori Konferencia, valamint a Magyar Akkreditációs Bizottság keretében.

A Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék személyi állományának bővítésére az ő irányítása alatt került sor az 1990-es évek végén, illetve a 2000-es évek elején. Korábban – különféle okokból – egy teljes generáció hiányzott, hiányzik a Tanszékről. Az 1988–1989-es tanévben alapított, kezdetben országosan is egyedülálló Társadalomtudományi Kart hosszú éveken keresztül – 1992 és 1998 között, majd 2004 és 2011 között – dékánként irányította. Rostoványi Zsolt kezdeményezte a Karon az intézeti átalakulást, amelynek eredményeként letisztult és átlátható szervezeti struktúra jött létre. A négy Intézet négy alapszakkal, négy mesterszakkal és – ami regionálisan is kiemelkedő – négy önálló doktori képzéssel, műhellyel rendelkezett. A a kari szervezeti átalakítás komoly vitákkal járt, hiszen évtizedek óta létező tanszékek olvadtak be nagyobb egységekbe. Az emlékeztető kari tanácsüléseken az Egyetem érdekeit figyelembe véve a szervezeti megújulás kínálta lehetőségek mellett érvelt, amelyet a Kar 2010-es években felfutó pályája utólag igazolt is. Munkájának elismeréseként 2006-ban a Magyar Köztársasági Érdemrend Középkeresztjét vehette át. Ugyancsak 2006-ban a Magyar Köztársaság Nemzetközi Kapcsolataiért külügyminiszteri elismerésben részesült.

2011-ben az Egyetem Szenátusának támogatása mellett a köztársasági elnök a Budapesti Corvinus Egyetem rektorává nevezte ki, amely tisztséget 2012 és 2016 között látta el. Rektorsága alatt az Egyetem működésének belső és külső feltételrendszere nehéz körülményeket teremtett. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2015-ben a három budai kar elcsatolásáról döntött, amelynek következtében a Budapesti Corvinus Egyetem a szélesebb értelemben vett társadalomtudományok szakegyetemévé vált. Ebben az időszakban többször felmerült további karok elcsatolásának lehetősége, sőt szélsőséges esetben az Egyetem megszüntetésének eshetősége is. Rostoványi Zsolt több alkalommal fogalmazott úgy, hogy „itt az Egyetem léte a tét”, miközben higgadtan, mindig az egyes felek konszenzusát keresve, diplomáciai érzékről tanúbizonyságot téve védte az Egyetem érdekeit. Emlékeztetsek az általa vezetett szenátusi, rektori kabineti ülések, amelyek keretében komoly viták alakultak ki, ugyanakkor konszenzusteremtő képessége révén sikeresen fordította az egyetemi érdekek irányába az álláspontokat. Kollégái külön kiemelik vezetői stílusának humánus jegyeit, bármikor és bármilyen jellegű problémával lehetett hozzá fordulni.

Miközben az említett külső tényezők negatívan érintették az Egyetemet, az intézmény tudományosan mégis számottevő fejlődésen ment keresztül. Rostoványi Zsolt rektori ciklusa alatt jelentős lépéseket tett az Egyetem a nemzetköziesítés irányába, amelynek keretében az idegen nyelvű képzések száma és a külföldi hallgatók aránya párhuzamosan növekedett. A Külgazdasági és Külügyminisztériummal ápolta személyes kapcsolatai eredményeként rektorsága alatt az Egyetem díszdoktorrá avatta – többek között – Ban Ki-moont, az Egyesült Nemzetek Szervezetének korábbi főtitkárát; José Manuel Barrosót, az Európai Bizottság akkor leköszönő elnökét; valamint Alwaleed bin Talal szaúdi herceget.

Ezzel párhuzamosan az Egyetem nehéz anyagi helyzete is jelentősen javult, a kancellári rendszer bevezetése zökkenőmentesen zajlott, és az együttműködés megalapozta a kollégák jövedelmének a közalkalmazotti bértáblához képest bekövetkező teljesítményalapú eltérítésének bevezetését. Az Egyetem külső kapcsolatrendszerében a Magyar Nemzeti Bankkal egy stratégiai együttműködési megállapodás aláírása, valamint a Magyar Nemzeti Banknak az Egyetem számára nyújtott támogatása kiemelkedő szerepet töltött be az elméleti közgazdaságtani képzés megújításában, valamint a Geopolitika doktori alprogram beindításában. Rostoványi Zsolt rektorként sem ijedt meg az Egyetem szervezeti struktúrájának modernizálásától. Ennek keretében 2015-ben a Világgazdasági Tanszék, valamint a Gazdaságföldrajz Tanszék átkerült a Társadalomtudományi Karra, amely nem sokkal később felvette a Társadalomtudományi és Nemzetközi Kapcsolatok Kar nevet. Az Emberi erőforrások szak a Gazdálkodástudományi Karon folytatta működését, a Magyar Nemzeti Bank támogatásával pedig MNB Tanszék létesült, amely az elméleti közgazdasági képzés megújításához járult jelentősen hozzá.

Vezetői tevékenysége kapcsán eddig nem szóltunk Rostoványi Zsoltnak a doktori iskola keretében kifejtett munkásságáról. Kezdetektől fogva részt vállalt a nemzetközi kapcsolatok doktori képzés hazai megalapításában, amelynek a Budapesti Corvinus Egyetem országosan is egyedüli intézményévé vált. 2009 és 2020 között a Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola elnöki tisztségét is betöltötte, rektorságát követően pedig 2016-tól az Egyetemi Doktori Tanács elnöki feladatait látja el. Iskolateremtő munkásságát igazolja, hogy témavezetői tevékenysége során 25 hallgatója szerzett irányításával doktori fokozatot.

Rektori ciklusának lezárulását követően, 2016-ban az Egyetem Szenátusa a legmagasabb elismerésnek számító Aranyérmet adományozta számára, valamint *Rector emeritusi* címet. Emellett a rektor megbízásából képviselte a Budapesti Corvinus Egyetemet – többek között – a határon túli magyar nyelvű oktatást folytató intézményekkel fenntartott kapcsolatokban.

Jelen sorok írója különösen fontosnak tartja kiemelni, hogy Egyetemünk úttörő szerepet töltött be a hazai szervezett diplomataképzés megteremtésében. 1991 és 2012 között Rostoványi Zsolt alapítója és igazgatója volt a Posztgraduális Nemzetközi és Diplomáciai Tanulmányok Intézetének, a BIGIS-nek (*Budapest Institute for Graduate International and Diplomatic Studies*). A BIGIS a Külügyminisztériummal szoros együttműködésben látta el a hazai diplomata-utánpótlás és -továbbképzés feladatát, valamint részt vett külföldi diplomaták elméleti és gyakorlati oktatásának megszervezésében. A BIGIS Rostoványi Zsolt irányításával számos nemzetközi tudományos konferenciát szervezett, valamint idegen nyelvű tudományos publikációkat adott ki BIGIS Közlemények, *BIGIS Papers* címmel.

Rostoványi Zsolt már rektorsága előtt is kiemelten fontosnak tartotta a határon túli magyar nyelvű képzések és képzőhelyek támogatását, amelyet 2016-tól a Budapesti Corvinus Egyetem rektori biztosaként felügyelt. A Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem nemzetközi kapcsolatok és diplomácia alap- és mesterképzésének beindításánál elvülhetetlen segítséget nyújtott. 2016-ban az Egyetem Szenátusa a Bocskai István-díjjal tüntette ki. Ezt követően pedig a Makovecz-program keretében az Egyetem közösségének tagjaként folytatta munkáját, amelynek keretében teljes kurzusokat vezet. Rektorként is önzetlenül, energiáját és idejét nem kímélve, örömmel utazott Kolozsvárra, hogy a nemzetközi kapcsolatok szakon tanuló diákoknak átadja tudását, világszemléletét.

A világszemlélet kapcsán érdemes hosszabban kitérni Rostoványi Zsolt alkotói, kutatói munkásságára. A nemzetközi kapcsolatok diszciplína hazai bevezetésén, fejlesztésén túlmenően két olyan területet említhetünk, ahol korszakalkotó és egyben iskolateremtő tevékenységet folytat(ott). Az egyik a nemzetközi rendszer civilizációs-kulturális szemléletű elemzésének meghonosítása, a másik a Közel-Kelet és az iszlám-tanulmányok területén végzett oktatói-kutatói tevékenység.

Maga is alakítója és résztvevője a posztbipoláris nemzetközi rendszert leíró Huntington-féle „*clash of civilizations*” paradigmával kapcsolatos nemzetközi diskurzusnak. Huntington híres munkájában maga is hivatkozik Rostoványinak a civilizációk közötti szakadékokkal foglalkozó egyik tanulmányára. Az egyetemi oktatásban az ő nevéhez kötődik az összehasonlító civilizációtörténeti tanulmányok bevezetése, valamint az elméletibb jellegű *Globalizáció és civilizáció(k)* kurzus is. Kutatómunkássága hívja fel a figyelmet arra, hogy a jelenleg létező civilizációk eltérő fogalomrendszert használnak, ugyanakkor a konfliktusok elsősorban egymás értékei ismeretének hiányára, a meg nem értésre, valamint a szélsőségesek összecsapására vezethetők vissza. Rostoványi munkáiban hitet tesz a civilizációk közötti párbeszéd mellett, legutóbb megjelent kötetében külön fejezet szól a Vatikán és a közel-keleti országok közötti iszlám-keresztény dialógusról.

Akadémiai doktori értekezését ugyanebben a témában készítette el 2004-ben *Globalizáció és civilizáció(k): A „glokalizálódó” nemzetközi rendszer civilizációs-kulturális elemzése, különös tekintettel az iszlám versus Nyugat szembenállásra* címmel. Saját megfogalmazása szerint: Az értekezés azokat a „diszkurzív formációkat” (Foucault) kutatja, amelyekbe a világról szóló civilizációs, illetve kulturális diskurzusok rendeződnek”. A munkának fontos megállapításai szerint a posztbipoláris nemzetközi rendszert nem lehet megérteni a civilizáció, a kultúra és a vallás fogalmai nélkül; bevezeti az ún. „civilizaciológia” fogalmát, és rámutat a nemzetközi rendszernek azon átalakulására, amelyben egyidejűleg létezik a nemzetállamok és a civilizációk világa, valamint a globalizált világ.

A civilizációk összecsapásának diskurzusa különösen a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően erősödött fel. Rostoványi Zsolt a hazai médiában számos alkalommal részt vállalt a civilizációs kérdések közérthető elemzésében, ezzel eleget téve annak a missziójának, hogy az oktatáson és megismerésen keresztül közelebb lehet hozni az egyes civilizációkat. Írásaiban maga is kritikusan

fogalmaz Huntingtonnak az iszlámmal kapcsolatos sarkos kijelentéseivel kapcsolatban, amelyek nagyrészt az orientalisták *doyen*jének számító Bernard Lewis szellemi kútforrásából erednek.

Rostoványi professzor számos könyvében és cikkében behatóan foglalkozik az iszlámnak mint társadalmi- és normarendszernek a 21. században jelentkező átalakulásával és kihívásaival. *Az iszlám a 21. század küszöbén* című, 1998-ban, az Aula Kiadó gondozásában megjelent monográfiájában az iszlámnak a modern kor kihívásaira adott válaszaival foglalkozik, így különös tekintettel a retradicionizáció, illetve a reislamizáció kérdéseire reflektál elméleti szempontból és három esettanulmányon keresztül. A Bassam Tibi nyomán „islamológiának” nevezett szemléletmód alkalmazásával Rostoványi Zsolt hozzájárult az iszlámmal kapcsolatos félreértések eloszlatásához, valamint az eltérő interpretációk közelítéséhez. Álláspontja szerint az akadémiai életben is kétféle iszlámértelmezés áll szemben egymással: az ún. „monolitikus” vagy „totalizáló” felfogás, amelynek lényege, hogy az iszlámot egy zárt rendszernek tekinti, és annak történelmében, illetve a vallási szövegeken keresztül értelmezi napjaink társadalmi és politikai viszonyait – vagyis az iszlámot megváltoztathatatlanak tekinti. A másik az ún. „pluralista” szemlélet, amely nem választja el az iszlámot attól a társadalmi, gazdasági és kulturális kontextustól, amely napjaink muszlim államait meghatározza. Rostoványi professzor kutatói *ars poeticáját* jól kifejezi legutóbbi, 2020-ban a L'Harmattan Kiadónál *Az iszlám és a 21. század* címmel megjelent kötetében szereplő alábbi mondat: „A társadalomtudósok, a »társadalomtudományi diskurzus« megjelenése lényegi változást hozott, hiszen a vizsgálódások, elemzések fókuszába az iszlám mint elvont rendszer helyett a muszlimok, a valós társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok és folyamatok kerültek [...]” (p. 23.).

Rostoványi Zsolt olyan aktuális európai kérdésekben is megnyilvánult, mint az európai muszlim közösség integrációjának kérdése. A 2015-ös európai menekültválság előtt már az általa szerkesztett *Az iszlám Európában* című kötetben rávilágított az európai muszlim közösségek, és így az integráció kérdésének differenciáltságára. Az európai identitással kapcsolatos diskurzusoknak mára vitathatatlanul részévé vált az európai muszlim közösség. Válsághelyzetben – ahogy írja – gyakran az ún. „külső csoport homogenitása” effektus lép életbe, vagyis az európai többségi társadalom homogénnek feltételezi a közösséget, és a menekülteket gyakran fenyegetésnek tekintik. Rostoványi Zsolt írásai meglehetősen időszerű, aktuális társadalmi kérdésekre mutatnak rá, amelyeket minden esetben multidiszciplinárisan, többféle megközelítést alkalmazva láttat az Olvasóval.

Jelen kötet egy generációkon átívelő *Festschrift*, amelyben az akadémiai közösség részeként pályatársak és egykori tanítványok tisztelegnek Rostoványi Zsolt munkássága előtt. A kötetben ugyan csak néhány kolléga írása kapott helyet, ugyanakkor Rostoványi *rector emeritus* tisztelői és tanítványai ennél jóval többen vannak. Bízunk abban, hogy az elkövetkező években számos munkáját fogjuk olvasni, miként abban is, hogy társadalomtudományi látásmódja sokakat befolyásol a pályájukon.

Kedves Zsolt! Isten éltesse a 70. születésnapod alkalmából!

Budapest, 2021. december 27.

Csicsmann László  
tanszékvezető  
Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék  
Budapesti Corvinus Egyetem

# MAGYARORSZÁG ÉS A VARSÓI SZERZŐDÉS FELBOMLÁSA (1988–1991)

Békés Csaba\*

A kutatások az elmúlt harminc évben egyértelműen megerősítették, hogy a kelet-közép-európai régió demokratikus átalakulása 1989–1990-ben alapvetően a külső, nemzetközi körülmények kedvező alakulásának, s mindenekelőtt a Szovjetunió végzetes meggyengülésének és kűszöbönálló – bár 1989-ben még korántsem látható – összeomlásának volt köszönhető. Vagyis a rendszerváltást valójában a kedvező történelmi helyzet tette lehetővé, noha ezt sokan mindmáig nem hajlandók elfogadni, és a belső, társadalmi erők meghatározó szerepét próbálják hangsúlyozni.

Kevésbé ismert viszont, hogy a régió országai számára a rendszerváltás megtörténte után mégis lehetőség nyílt, hogy a radikális átalakulás folyamatában a nemzetközi mezőben játsszának fontos történelmi szerepet. Az 1990 tavaszára végbement politikai változások idején ugyanis a szovjet érdekszféra integrációs intézményrendszere még teljesen intakt volt, létezett a Varsói Szerződés (VSZ), a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST), emellett a régió hat államából négynek a területén állomásoztak szovjet csapatok. Amíg a szovjet vezetés érthető módon ennek az intézményrendszernek a fenntartásában volt érdekelt a politikai változások után is, a régió országai fokozatosan felismerték, hogy valódi szuverenitásukat csak a fenti integráció felszámolásával érhetik el. A függetlenségért folytatott küzdelemben elsősorban a magyar és a csehszlovák vezetésnek volt kiemelkedő szerepe, akik a később hozzájuk csatlakozott lengyelek támogatásával 1991 elejére elérték céljukat, és az egyre kaotikusabb belső helyzetű szovjet vezetés végül engedett a nyomásnak. Így kerülhetett sor előbb a VSZ katonai szervezetének felszámolására 1991 március végére, majd a KGST és a VSZ közel egyidejű feloszlására június végén – július elején, ami egyben a térség államainak a szovjet érdekszférából való kiszabadulását is jelentette.<sup>1</sup> Mindez azonban egy rendkívül bonyolult, és részleteiben még a szakmai közönség előtt is alig ismert folyamat eredményeként történhetett meg.

## Tervek a Varsói Szerződés megreformálására 1988–1989-ben

Hatalomra kerülését követően Gorbacsov nem csupán a kelet-európai szövetségekkel fenntartott új viszony kialakítását ígérte, hanem a VSZ együttműködési mechanizmusának korszerűsítését is kezdettől fogva szorgalmazta. Ennek érdekében már 1985 októberében javasolta egy állandó politikai szerv felállítását, amelynek célja a koordináció javítása lett volna. A szervezet 1991-es

\* Békés Csaba, az MTA doktora; egyetemi tanár, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem; kutatóprofesszor, Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet; alapító igazgató, *Cold War History Research Center*.

<sup>1</sup> Az átmenet magyar külpolitikájáról lásd: Dunay Pál (2004): Az átmenet magyar külpolitikája. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 221–240.; Gazdag Ferenc (2004): Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig. In: Gazdag–Kiss J., i.m. 195–220.; Kiss J. László (2004): A kádárizmustól az EU-tagságig: A magyar külpolitika metamorfózisa. In: In: Gazdag–Kiss J., i.m. 45–78.

megszűnéséig azonban semmiféle lényegi változás nem történt a VSZ felépítésében. A partneri viszonyt hangoztató új szovjet politika hatására végbement *spontán demokratizálódás* eredményeként ugyanis – a hagyományosan különutas románokon kívül – a többi tagállam is egyre inkább érvényesíteni igyekezett saját érdekeit.

A VSZ reformjával kapcsolatos érdemi vitákat az 1988 júliusában beterjesztett radikális román javaslat indította el, amely a Politikai Tanácskozó Testület (PTT) megszüntetésének indítványozásával lényegében azt az igényt fogalmazta meg, hogy a szervezetet kizárólag katonai szövetséggé alakítsák át. A VSZ PTT 1988. júliusi varsói ülésén az átalakítással kapcsolatos kérdések tanulmányozására és egyeztetésére szakértői bizottságot hoztak létre, amelynek munkája nyomán a magyar vezetés 1989 márciusára alakította ki álláspontját.<sup>2</sup>

Ekkorra azonban az országban időközben bekövetkezett belpolitikai változások révén a szövetségi rendszerhez való viszony kérdése kikerült a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) kizárólagos kompetenciájának köréből. Magyarországon 1989 tavaszán már *de facto* többpártrendszer volt, sőt a januárban elfogadott egyesülési törvény alapján az egyre szaporodó ellenzéki pártok már jogilag is legálisan működhetek. A Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) az év elején felvetette, hogy Magyarország igényeljen különleges státuszt a Varsói Szerződésben, és a „francia modell” alapján a szervezet katonai együttműködésében ne vegyen részt. Az 1956-os forradalom hagyománya – legalábbis a politikai retorika szintjén – szinte valamennyi ellenzéki szervezetnek fontos hivatkozási alapul szolgált. Emellett az 1956. november 1-jén kinyilvánított, és három napig érvényben levő semlegesség ténye egy ideig számos párt kialakulóban lévő külpolitikai programját befolyásolta. Sőt, a politikai átmenet során a külpolitikai orientációt érintő egyetlen közös deklaráció, amelyet valamennyi ellenzéki szervezet elfogadott, az 1989. március 15-i nemzeti ünnepen szervezett ellenzéki demonstráción felolvasott *Mit kíván a magyar nemzet?* című kiáltvány 9. pontja volt, s ez éppen a semlegesség megteremtését tűzte ki célul. Ez a követelés sokkal inkább emocionális alapon megfogalmazott, *szimbolikus* állásfoglalásnak volt ugyan tekinthető, mintsem kiérlelt, egységes ellenzéki álláspontnak, az MSZMP vezetését mégis joggal aggasztotta. Különösen mivel a deklarációt azok a történelmi pártok is aláírták, amelyekkel az uralkodó párt a választások után koalícióra akart lépni. A magyar vezetés ugyanis, amely távlatokban, a két katonai-politikai tömb, a NATO és a Varsói Szerződés egyidejű felszámolása után maga is számolt ezzel a lehetőséggel, rövid távon irreálisnak és a békés átmenetet veszélyeztető tényezőnek tekintette a semlegesség követelését. Nem is alaptalanul, hiszen ebben az időszakban mind a Szovjetunióból, mind pedig – és ez még fontosabb volt – a magyar átalakulást támogató *nyugati* partnerektől folyamatosan arra utaló jelzéseket kaptak, hogy egy ilyen törekvés nem számíthat támogatókra a nemzetközi politikában.<sup>3</sup>

A magyar vezetés ezért a jelzéseket figyelembe véve a VSZ-szel kapcsolatban alapvetően pragmatikus álláspontra helyezkedett, és arra törekedett, hogy a nemzeti szuverenitás minél magasabb fokát az *adott keretek között* érje el. Ennek következtében a VSZ átalakítása során a magyar taktika arra irányult, hogy a reformer „hármak” (Szovjetunió, Lengyelország, Magyarország) hatékonyan tudjanak fellépni a konzervatív „négyekkel” (NDK, Csehszlovákia, Románia, Bulgária) szemben. Ezért nemcsak azokat a javaslatokat támogatták, amelyek a szervezet politikai jellegé-

<sup>2</sup> Bővebben lásd: Békés Csaba (2019): *Enyhülés és emancipáció. Magyarország, a szovjet blokk és a nemzetközi politika, 1944–1991*. Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 344–347.

<sup>3</sup> Uo. 346.

nek, az együttműködés hatékonyságának növelését, a döntéshozatal demokratizmusának erősítését, a konszenzussal kiiktatását célozták, hanem jobb meggyőződésük ellenére olyanokat is, mint az állandó politikai szerv létrehozása, vagy a tagállamok parlamentjei közötti kooperáció szervezettebbé tétele. Mindemellett 1989 tavaszán a külügyi, illetve a honvédelmi tárca néhány jelentős önálló magyar kezdeményezést is megfogalmazott: 1. Vonják ki az egyes országokban tartózkodó VSZ-összekötő tiszteket, helyettük a koordinációban a tagállamok Moszkvában tartózkodó állandó képviselői kapjanak nagyobb szerepet; 2. A VSZ „Egyesített Fegyveres Erőinek béke és háborús határozmánya” szövegéből iktassák ki a Brezsnyev-doktrína érvényességét deklaráló részt; 3. Szüntessék meg a Katonai Tanácsot.<sup>4</sup>

Egy évvel később, 1990 februárjában, a szabad választások küszöbén viszont Horn Gyula, az utolsó állampárti kormány külügyminisztere a biztos vesztes nyugalmával, egyben nyilván már az ellenzéki szerepre készülve, a Magyar Politikatudományi Társaság által rendezett vitanapon kifejezetten radikális javaslatot vetett fel: Magyarországnak arra kell törekednie, hogy a NATO politikai szervezetének tagjává válhasson.<sup>5</sup>

## Az Antall-kormány és a Varsói Szerződés

Az 1990 tavaszán megtartott szabad választások alkalmával a magyar társadalom a régió többi országával együtt visszanyerte politikai mozgásszabadságát, ám az ország szuverenitásának helyreállítása, a szovjet csapatok kivonásának lebonyolítása, illetve a külpolitikai orientáció szabadon történő megválasztása még mind az ezt követő időszak feladatai voltak. Fontos azonban leszögezni, hogy a közvélekedéssel ellentétben a kelet-közép-európai belső politikai átalakulás elfogadása Gorbacsov részéről korántsem jelentette a szovjet érdekszféra feladását. Ezt a magatartást jelentősen megkönnyítette, hogy egészen 1991 tavaszáig a nyugati hatalmak sem támogatták a térség függetlenségi törekvéseit, még a semlegességet sem. Ellenkezőleg, a Varsói Szerződést a NATO-val együtt az európai biztonsági rendszer, s így a stabilitás alapvető pillérének tekintették, ezért a régió országainak 1990 tavaszán szabad választások útján megválasztott demokratikus kormányait is a VSZ-tagság fenntartására ösztökölték.<sup>6</sup> Vagyis 1989–1990 folyamán Moszkva és a nyugati hatalmak egyaránt a térség *regionális finlandizálásában* voltak érdekeltek, utóbbiak ugyanis az európai stabilitás megőrzése érdekében mindent elkövettek, hogy a gorbacsovi reformokat támogatásukról biztosítsák. Magyarországnak – a régió más államaival együtt – ebben a jelentősen kitágult, de még korántsem túl nagy mozgástérben kellett elindulnia a teljes szuverenitás visszaállítása felé vezető úton.

Az 1990 márciusában és áprilisában lezajlott szabad választások előtt a győztes Magyar Demokrata Fórum új külpolitikai orientációt illető hivatalos álláspontja a semlegesség megteremtése volt. Ennek megvalósítása viszont egyértelműen csak a Varsói Szerződésből való kilépéssel volt elképzelhető. Az 1990 májusában hivatalba lépett Antall-kormány programjában ez a szándék meg is fogalmazódott, igaz, – érthető módon – egyelőre meglehetősen homályos formában.

<sup>4</sup> Uo. 347.

<sup>5</sup> Pietsch Lajos (1998): *Magyarország és a NATO. Esszé, dokumentumok, kronológia*. Magyar Atlanti Tanács, Budapest, 61–64.

<sup>6</sup> Békés, i.m. 325–331, 355–356. Erről lásd még: Borhi László (2007): „Magyarország köteleessége a Varsói Szerződésben maradni” – az 1989-es átmenet nemzetközi összefüggései magyar források tükrében. *Külügyi Szemle*, 2–3. sz. 255–272.

Antall József 1990. május 22-i programbeszède erről az alábbiakat tartalmazta: Magyarország védelmét „az ütőképes honvédség mellett egy új összeurópai kollektív biztonsági és együttműködési rendszerre kell építenünk. Ez többet jelent, mint a nagyhatalmi garanciák nélküli semlegesség. Egy ilyen szerződés létrehozásában való tevékeny közreműködés a magyar külpolitika egyik elsőszámú feladata. [...] A Varsói Szerződésben való részvételünk ellentétes a nemzet 1956-ban kifejezett, és a legutóbbi választásokon is megerősített akaratával. Véleményünk szerint maga a szerződés is szükségtelen hosszabb távon. Jogi, katonai és politikai álláspontunk érvényesítése érdekében tárgyalásokba fogunk bocsátkozni a szerződés tagállamaival, figyelembe véve a nemzetközi jogi feltételeket, szomszédaink álláspontját és hadseregünk ütőképessége fenntartásának szükségességét.”<sup>7</sup>

Ez a nyilvánosság számára megfogalmazott állásfoglalás láthatóan rendkívül taktikusan, minden érintett fél számára elfogadható módon próbálta a problémát exponálni: a hazai közvélemény számára 1956 volt a biztató hivatkozás, a szovjet vezetés és a VSZ más tagállamai viszont ezt értelmezhették úgy is, hogy mindez összhangban áll a keleti blokk akkori álláspontjával, vagyis azzal, hogy a tervezett és Moszkva által erősen szorgalmazott összeurópai kollektív biztonsági rendszer létrehozásával megszűnnek majd a katonai tömbök, így a VSZ és a NATO is.

A külpolitika alakítása azonban sohasem a nyilvánosság előtt zajlik, így kormányzati szinten hamarosan sor került a VSZ-hez való viszonytal kapcsolatos stratégia és taktika kidolgozására. Mindezt fontos külső körülmények is sietteték, mivel 1990 májusában a szovjet vezetés június 6. és 8. között összehívta a VSZ Politikai Tanácskozó Testületének (PTT) ülését Moszkvába. A régióban végbement politikai átalakulást, illetve az 1990 tavaszán megtartott szabad választásokat követően ez volt az első legfelsőbb szintű találkozó, amelyen már a demokratikusan megválasztott kormányok képviselői vettek részt. A magyar vezetés részére a VSZ PTT közelgő ülése így egyszerre jelentett kényszert és nagy lehetőséget. Amint az Antall József idézett beszédéből is világosan kitűnt, a magyar kormány a VSZ-ből való kiválást semmiképpen nem egyoldalú lépéssel, hanem tárgyalásos úton, fokozatosan és hosszabb idő alatt tervezte elérni. Hamarosan világossá vált, hogy a tervezett hosszabb folyamat első lépése logikusan a VSZ katonai szervezetéből való „kimaradás” lenne. Mégpedig optimális esetben úgy, hogy maga a VSZ katonai szervezete szűnne meg, amelyre az új nemzetközi helyzetben amúgy sincs szükség, így Magyarország végül nem kényszerülne egyoldalú lépés megtételére. Ez az terv valójában a Szabad Demokraták Szövetsége által 1989 elején javasolt „francia modell” továbbfejlesztett, a realitásokat jobban figyelembe vevő változata volt, mert az eredeti elképzelés az volt, hogy Magyarország egyszerűen lépjen ki a VSZ katonai szervezetéből.<sup>8</sup>

## A VSZ PTT 1990 júniusi ülése és az Antall–Havel rivalizálás

Az adott helyzetben logikusan vetődött fel a többi VSZ-tagállammal való egyeztetés szükségessége, ez azonban az idő rövidsége miatt nem volt könnyen kivitelezhető. Ekkor valójában már létezett egy embrionális állapotban lévő regionális kooperáció a későbbi visegrádi hármak között, mivel 1990. április 8-án csehszlovák javaslatra sor került a lengyel, a csehszlovák és a magyar államelnök, Václav Havel,

<sup>7</sup> Országgyűlési napló – 1990. évi tavaszi ülésszak, 1990. május 22. kedd, az Országgyűlés 5. ülése. A Kormány programjának ismertetése: Antall József, Dr. kijelölt miniszterelnök, 156. [https://library.hungaricana.hu/en/view/ON1990\\_19901994\\_002/?query=biroappg=157&layout=s](https://library.hungaricana.hu/en/view/ON1990_19901994_002/?query=biroappg=157&layout=s) (2021. 12. 05.)

<sup>8</sup> Békés, i. m. 345.

Wojciech Jaruzelski és Szűrös Mátyás (mint ideiglenes elnök) találkozájára Pozsonyban. Itt többek között a Szovjetunióval, illetve a Varsói Szerződéssel kapcsolatos jövőbeli politika összehangolása is szerepelt a napirendi pontok között, a találkozót azonban a résztvevők utólag nem tekintették sikeresnek, és így azt egyelőre nem követték újabb egyeztetési kísérletek.<sup>9</sup> Valószínű, hogy magyar részről nem vették jó néven, hogy a találkozó időpontja egybeesett a magyar parlamenti választások második fordulójának időpontjával. Vagyis a szervezők Magyarország esetében bevallottan nem az új, demokratikusan megválasztott magyar parlament és kormány képviselőivel akartak találkozni, hanem a korábbi MSZMP egyik vezető politikusával. Ez azt is jelentette, hogy a hármastalálkozón a magyar fél legitimitása volt a legkevésbé erős, ami egyben a leggyengébb tárgyalási pozíciót is jelentette. Arról nem is beszélve, hogy a találkozó alapkonceptiója egyáltalán nem vette figyelembe azt a sajátos helyzetet, hogy míg Csehszlovákiában és Lengyelországban a köztársasági elnök erős, illetve közép-erős közjogi pozíciót jelentett, Magyarországon az elnök közvetlen választását (is) megvívó 1989 novemberi „négyigenes” népszavazás eredményeként éppen ellenkező volt a helyzet, így várható volt, hogy ezt a pozíciót kifejezetten „gyenge” elnök fogja betölteni. Vagyis logikus lett volna a későbbi visegrádi együttműködés során meghonosított hibrid modell alkalmazása, azaz Magyarország esetében a miniszterelnök meghívása. Ez pedig az első forduló eredményei alapján várható MDF-győzelem esetén Antall József lett volna. A kezdeményezés látható fő célja azonban a csehszlovák helyzeti előny kihasználása volt a háromoldalú együttműködés kezdeményezése terén. Hiszen ekkor, 1990 áprilisában, a három államfő közül Havel volt az egyetlen igazán legitimnek tekintett, hazájában és nemzetközileg is nagy tekintéllyel rendelkező vezető. (Igaz, őt is az utolsó állampárti parlament választotta meg elnöknek 1989 decemberében.) Ez a barátságosnak egyáltalán nem tekinthető kezdeményezés az elkövetkező kritikus egy–másfél év során komoly árnyékot vetett a magyar–csehszlovák kapcsolatokra, és kezdetét jelentette egy, a diplomácia mélyrétegeiben kibontakozó súlyos csehszlovák–magyar rivalizálásnak. Ennek során Antall Józsefnek kitartó diplomáciai munkával végül sikerült Haveltől átvenni a kezdeményező szerepet a visegrádi hármak formális együttműködésének kialakítása terén. A Varsói Szerződés felbomlásának folyamatában viszont – mint látni fogjuk – a kezdeti radikális magyar magatartás éppen a finisben, 1990 végén – 1991 legelején jelentősen megszűnt, míg a csehszlovák vezetés éppen ekkor vált a szervezet mielőbbi felszámolásának első számú sürgetőjévé.

A VSZ PTT 1990 júniusi moszkvai ülése előtt végül a lengyel féllel sikerült egyeztetni, de a varsói kormány június 5-én azt jelezte, hogy nem terveznek radikális javaslatokat benyújtani vagy támogatni, mindössze a katonai szervezet demokratizálását fogják szorgalmazni.<sup>10</sup> Az előző napon viszont a csehszlovák vezetés egy írásos javaslatot juttatott el a VSZ tagjaihoz, amelyben számos konkrét javaslatot fogalmazott meg a katonai szervezet átalakításáról. A legradikálisabb állítás az volt, hogy az Egyesített Fegyveres Erők törzsére nincs szükség, a Honvédelmi Miniszterek Bizottságát meg kell szüntetni, s helyette egy operatív Katonai Bizottságot kell létrehozni, valamint hogy a nemzeti haderők kötelessége csupán a saját államterület védelme legyen.<sup>11</sup> Mivel az anyagban mintegy tényként szerepelt egy kormányképviselőkből álló különbizottság felállításának terve, joggal merült fel, hogy vajon nem egy előre bizalmasan egyeztetett csehszlovák–szovjet

<sup>9</sup> Bily, Matěj (2021): *Varšavská smlouva, 1985–1991. Dezintegrace a rozpad. Ústav pro studium totalitních režimů (ÚSTR), Praha.*

<sup>10</sup> A Lengyel Köztársaság kormányának álláspontja a Varsói Szerződésben maradásról, 1990. június 5. Közli: Sáringer János (2015): *Iratok az Antall-kormány külpolitikájához és diplomáciájához I.* Magyar Napló Kiadó, Budapest, 103–105, 103.

<sup>11</sup> Baev, Jordan – Locher, Anna (szerk.) (2000): *The Irresistible Collapse of the Warsaw Pact: Documents from Bulgarian Archives, 1985–1991. Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact, Zurich.* <https://www.php.isn.ethz.ch/lory1.ethz.ch/collections/colltopic9117.html?lng=en&id=15341> (2021. 12. 05.)

javaslatról volt-e szó. A PTT ülés előtt az Abojmov szovjet külügyminiszter-helyettestől kapott tájékoztató szerint Moszkvában nagyon pozitívan fogadták Havel elnök kezdeményezését a VSZ „jövőjét illetően”,<sup>12</sup> ami csak tovább erősítette ezt a gyanút.

Mindez a magyar kormány számára annak veszélyét idézte fel, hogy Havel, aki februári washingtoni látogatása során még azzal okozott komoly megütközést, hogy a két katonai tömb felszámolásán túl az összes idegen csapat kivonását is kívánatosnak tartotta Európából,<sup>13</sup> most egy huszárvágással a VSZ radikális átalakításának kezdeményezőjeként lép majd fel a PTT ülésén. Az Antall-kormány, amely viszont kezdettől törekedett a VSZ fokozatos felszámolására, így az áprilisi pozsonyi csúcstalálkozó után most újabb lépéshátrányba került volna, ami a nemzetközi politika területén rendkívüli ambíciókkal rendelkező miniszterelnök számára aligha tűnt kívánatosnak. Ezért logikusan merült fel, hogy a moszkvai PTT ülésén a magyar kormánynak kell a leg-radikálisabb javaslatokkal előállnia.

Noha Gorbacsov egyik fő kelet-európai tanácsadója, Georgij Sahnazarov a PTT-ülés megtartásának szükségességét felvető 1990. május 4-i feljegyzésében még semmilyen szükségét nem látta a VSZ átalakítása megvitatásának,<sup>14</sup> az időközben végbement egyeztetések hatására végül az alábbi napirend megtárgyalására jöttek össze a VSZ tagállamai: 1. „Az összeurópai folyamat, az új európai biztonsági struktúrák kialakulásának és a stabilitás megerősítésének perspektívái.”<sup>15</sup> 2. „Véleménycsere a Varsói Szerződés keretein belüli demokratizálódásról, az együttműködés korszerűsítéséről és átalakításáról.”<sup>16</sup> A VSZ PTT 1990. június 7-i moszkvai ülésén Antall József, akit ebben a szerencse is segített, mivel rotációs alapon az ülés levezető elnöki tisztét éppen ő látta el, javasolta az előre megküldött napirend 2. pontjának megváltoztatását. A magyar miniszterelnök által javasolt módosított 2. pont ez volt: „Véleménycsere a Varsói Szerződés jellege, funkciói és tevékenysége felülvizsgálatáról és esetleges gyökeres átalakításáról”.<sup>17</sup>

Für Lajos honvédelmi miniszter visszaemlékezése szerint a delegációk tagjai váratlansága és merészsége miatt megdöbbenően hallgatták a javaslatot, ám ez azért kevésbé valószínű, mivel az előző napi multilaterális szakértői egyeztetéseken a magyar diplomaták éppen ehhez a javaslatához (is) próbáltak támogatást szerezni. Für Gorbacsov jóváhagyását a napirend módosítására („Ták. Hárásó.”) is komoly meglepetésként taglalja.<sup>18</sup> A VSZ hat tagállamát képviselő delegáció vezetői közül majdnem mindannyian 1989–1990-ben jutottak hatalomra/hivatalba, esetükben ez volt az első csúcstalálkozó, amelyen részt vettek, így számukra jelenthetett meglepetést a szovjet vezető reakciója. Maga Gorbacsov viszont, aki 1985 óta volt a Szovjetunió vezetője, s így ez neki már a hatodik VSZ PTT-ülés volt, komoly tapasztalatokkal rendelkezett a szervezet belső – a kívülág számára ismeretlen – vitáiról, s mindenekelőtt a deviáns román magatartás különböző megnyilvánulásairól. Jellemző a régi reflexek túlélésére, hogy sem a kormány számára készült korabeli jelen-

<sup>12</sup> Rejtjeltávirat Moszkvából. Antall József és Mihail Gorbacsov, a Szovjetunió elnöke találkozájának előkészítéséhez, 1990. június 6. Közli: Sáringer (2015), i.m. 109–111, 111.

<sup>13</sup> Mastny, Vojtech (2005): *The Warsaw Pact as history*. In: Byrne, Malcolm – Mastny, Vojtech (szerk.): *A Cardboard Castle? An inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991*. CEU Press, Budapest – New York, 1–73, 71.

<sup>14</sup> Georgij Sahnazarov feljegyzése Mihail Gorbacsov számára a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testülete ülésének előkészítéséről, 1990. május 4. Közli: Baráth Magdolna – Rainer M. János (szerk.) (2000): *Gorbacsov tárgyalásai magyar vezetőikkel. Dokumentumok az egykori SZKP és MSZMP archívumaiból, 1985–1991*. 1956-os Intézet, Budapest, 297.

<sup>15</sup> Antall József jelentése a Minisztertanácsnak a Varsói Szerződés tagállamai Politikai Tanácskozó Testülete moszkvai üléséről, 1990. június 11. Közli: Sáringer (2015), i.m. 125–129, idézet: 125.

<sup>16</sup> Für Lajos (2003): *A Varsói Szerződés végnapjai – magyar szemmel*. Kairosz Kiadó, Budapest, 132.

<sup>17</sup> Sáringer (2015), i.m. 125.

<sup>18</sup> Für, i.m. 132–133.

tés, sem pedig Für Lajos 2003-ban megjelent visszaemlékezése nem veti fel, hogy egy ilyen fontos ügyrendi kérdésben szavazásra lett volna szükség, a volt honvédelmi miniszter egyszerűen boldogan konstatálta a „győzelmet”: „Az elnök-főtitkár után vajon ki merészelt volna a magyar indítványra *nemet mondani!*”<sup>19</sup> A magyar módosító javaslat ugyan radikálisabb volt az eredetinel, de még az abban szereplő „esetleges gyökeres átalakítás” kitétel sem indítványozta a VSZ, vagy akár csak a katonai szervezet megszüntetését, így napirendi pontként egyáltalán nem volt eleve elfogadhatatlan a szovjetek számára.

A VSZ megszüntetésének ötletét – sajátos módon – nyitó beszédében maga a szovjet vezető vetette fel mint elvi lehetőséget. Igaz, valójában csak költői kérdésként, s rögtön határozottan válaszolt is rá, hangsúlyozva, hogy az átmeneti időszakban a Nyugattal folytatott tárgyalásokon a VSZ fennmaradásának kulcsszerepe lesz. S az esetleg ingadozók meggyőzésére személyes tárgyalásaira hivatkozva elmondta, hogy a nyugati hatalmak vezetői mindezt maguk is pontosan így gondolják.<sup>20</sup>

Antall József beszédében egyrészt javaslatot tett a szervezet radikális átalakítására, másfelől jelezte, hogy mivel a VSZ katonai szervezete az új nemzetközi helyzetben értelmét veszítette, így nincs már rá szükség, annak megszűnése 1991 végéig „kívánatos lehet”.<sup>21</sup> Tárgyalásokat kell kezdeni a szervezet jellegének, funkciójának és tevékenységének felülvizsgálatáról, a nemzeti hadseregek feletti szuverenitás helyreállításáról. Ki kell iktatni a tagállamok szuverenitását sértő elemeket. Javasolta, hogy a tárgyalások eredményeit a PTT rendkívüli ülésszaka még az év vége előtt, lehetőleg a novemberi párizsi EBEÉ-csúcstalálkozót megelőzően vitassa meg, s hozzon döntést az átalakítást szolgáló intézkedések 1991. január 1-jével történő megkezdéséről.<sup>22</sup> A magyar miniszterelnök ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a katonai szervezet felszámolása az európai biztonsági és együttműködési folyamat fejlődését és érdekeit figyelembe véve kell, hogy megtörténjen, Magyarország pedig nem tervez egyoldalú lépéseket. Ez a kitétel fontos „biztosítékot” jelentett a szovjet vezetés számára, hiszen ezen logika alapján, amennyiben 1991 végéig mégsem jön létre az ekkor még remélt kollektív európai biztonsági szervezet, akkor a VSZ katonai szervezete sem kell, hogy addig megszűnjön. A magyar delegációnak Gorbacsovval június 8-án folytatott kétoldali megbeszélésén Antall még egyértelműbbé tette, hogy a magyar kormány „*semmilyen egyoldalú lépést sem kíván tenni. A bécsi tárgyalásokat veszi alapul, és tudja, hogy szükség van átmeneti időszakra. Ezalatt a VSZ szervezetének úgy kell működnie, hogy az ne sértse az egyes országok szuverenitását, vagy a hadseregek felett gyakorolt szuverenitását és ne korlátozza politikai életét. A Varsói Szerződés felülvizsgálását a magyar fél jól átgondolta. [...] Arra törekszünk, hogy ne az érzelmi motívumok kapjanak szerepet, és a folyamat ne akadályozzon olyan fontos eseményeket, mint a bécsi találkozó, Németország egyesülése és a csapatkivonás Magyarországról. Megvan a lehetőség a jó tárgyalásokra, amelyekben az emberi tényező fontos szerepet játszana.*”<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Uo. 133.

<sup>20</sup> *Speech by the President of the Union of Soviet Socialist Republics, M. S. Gorbachev (Moscow, 7 June 1990).* Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), by permission of the Center for Security Studies at ETH Zurich on behalf of the PHP network. [https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/19001/publicationondocument\\_singledocument/2141e8d8-d01a-499c-b024-2bc8e38fabe5/en/Speech\\_Gorbachev\\_1990\\_en.pdf](https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/19001/publicationondocument_singledocument/2141e8d8-d01a-499c-b024-2bc8e38fabe5/en/Speech_Gorbachev_1990_en.pdf) (2021. 12. 05.) A VSZ PTT 1990. júniusi moszkvai ülésének anyagait lásd még a PHP honlapján: <http://www.php.isn.ethz.ch/index.cfm> (2021. 12. 05.).

<sup>21</sup> Antall József miniszterelnök felszólalása a Varsói Szerződés Politikai Tanácsadó Testületének 1990. moszkvai ülésén, 1990. június 7. In: Antall József (1994): *Modell és valóság*. II. kötet. Athenaeum Nyomda, Budapest, 317–325.

<sup>22</sup> Uo.

<sup>23</sup> Összefoglaló a magyar delegáció és Mihail Gorbacsov találkozásáról a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének moszkvai ülésén, 1990. június 8. Közli: Sáringer (2015), i.m. 112–116, idézet: 116.

Az Antall-kormány valójában kettős játékot játszott, és nyomásgyakorlás céljából folyamatosan lebegtette annak lehetőségét, hogy 1991 végéig akár egyoldalúan kilép a VSZ katonai szervezetéből, miközben a valóságban erre a radikális lépésre egyáltalán nem volt felkészülve. Ezt tükrözi a PTT-ülésről a kormány számára készített jelentés is, amely azt tekintette a legnagyobb sikernek, hogy „elkerültük, hogy egyoldalú lépésre kényszerüljünk, veszélyeztetve az összeurópai folyamatot, a szovjet csapatkivonás végrehajtását.”<sup>24</sup>

Mindezzel együtt mégis nagy jelentősége volt annak, hogy egy VSZ-tagállam képviselője konkrét, és nem is olyan távoli időpontot javasolt a katonai szervezet felszámolására, ami kétségtelenül felgyorsította a VSZ átalakulása, majd végül megszűnése hosszúnak ígérkező, ám végül rendkívül rövid idő alatt végbement bonyolult folyamatát.

Ebben a folyamatban azonban, mint láhattuk, kezdetből fogva nem egy, hanem két főszereplő volt: Magyarország és Csehszlovákia. Az Antall-kormány egykori tagjai és munkatársai azonban igyekeznek az egykori magyar kormányfő szerepét túlértékelni, ami dicséretes lojalitásról tanúskodik, de a történelmi tisztánlátást nem segíti. Egyúttal viszont a siker érdekében kifejezetten igyekeznek a csehszlovák szerepet alulértékelni, mi több, ez a törekvés már a korabeli titkos kormányzati és külügyi iratokban is tetten érhető volt. Vagyis az iratok nem ritkán tárgyyszerű beszámoló helyett a magyar szerep kiemelése mellett csökkenteni igyekeztek a csehszlovák kezdeményezések súlyát. A VSZ PTT 1990. júniusi üléséről készült keletnémet jelentés azt hangsúlyozta, hogy „a legszélesebb körű követeléseket a Csk [Csehszlovákia] és Magyarország vetette fel. A Csk kiemelten foglalkozott a katonai struktúrák lebontásával (az Egyesített Fegyveres Erők feloszlása, a fegyveres erők kizárólag nemzeti parancsnokság alá helyezése, a nemzeti terület védelme mint az egyetlen szövetségi kötelezettség, az Egyesített Fegyveres Erők törzsének koordinációs csoporttá alakítása).”<sup>25</sup>) A magyar jelentésben mindez viszont így jelenik meg: „Míg a csehszlovák delegáció szakértői a PTT dokumentum tervezeteinek vitája során részletes javaslatokat fogalmaztak meg a Varsói Szerződés katonai szerveinek háttérbe szorításáról és a politikai együttműködés fenntartásáról és modernizálásáról, addig Havel elnök, csehszlovák küldöttségvezető a PTT plenáris ülésén elmondott beszédében nem szorgalmazta a katonai struktúra leépítését.”<sup>26</sup>

A csehszlovák vezetés tehát – a magyarhoz hasonlóan – már 1990 júniusától küzdött a szervezet radikális átalakításáért, és végső soron a katonai szervezet megszüntetéséért, csak éppen a két vezetés taktikája jelentősen különbözött egymástól. Sajátos módon a prágai kormány valójában a korábbi, 1989-ig folytatott magyar taktika némileg módosított változatát alkalmazta. Azaz nyílt színen került a legfelső vezetés szintjén történő összecsapást a multilaterális fórumon, helyette részben a szakértők szintjén terjesztette elő a radikálisnak tartott javaslatokat, valamint a szovjet vezetés érzékenységet figyelembe véve kétoldalú tárgyalások során igyekezett nyomást gyakorolni Moszkvára. Figyelemre méltó, hogy az ülésről készült keletnémet jelentés szerint a magyar és a csehszlovák kormány képviselői azt is határozottan állították, hogy a VSZ radikális megújú-

<sup>24</sup> Uo. 128.

<sup>25</sup> Report on the Meeting of the Political Consultative Committee of the Member States of the Warsaw Treaty on 7 June 1990 in Moscow. Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), by permission of the Center for Security Studies at ETH Zurich on behalf of the PHP network. [https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/18995/ipublicationdocument\\_singledocument/86a44847-cce9-4cd6-95cb-521cd3652bcd/en/Report\\_PCCMeeting\\_1990\\_06\\_Eng.pdf](https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/18995/ipublicationdocument_singledocument/86a44847-cce9-4cd6-95cb-521cd3652bcd/en/Report_PCCMeeting_1990_06_Eng.pdf) (2021. 12. 05.); Byrne–Mastny, i.m. 674–677. A VSZ PTT 1990. júniusi moszkvai ülésének anyagait lásd még a PHP honlapján: <http://www.php.isn.ethz.ch/index.cfm> (2021. 12. 05.)

<sup>26</sup> Sáringer (2015), i.m. 127.

lása nélkül kiválnak a szervezetből 1991–1992 folyamán.<sup>27</sup> Az Antall-kormány viszont lényegében az 1989 előtti román taktikát alkalmazta, a VSZ multilaterális fórumán nyíltan felvetve a problémákat, vállalva a deviáns aktor szerepét, valamint a várható elszigetelődést, a konfrontációt, a kockázatot és az esetleges következményeket is.

A VSZ PTT 1990 júniusi ülése végül döntést hozott arról, hogy a VSZ felülvizsgálatára nagy-követi rangú, kormányképviselőkből álló különbizottság jön létre. A bizottság július 15-ig megkezdte tevékenységét, havonta tart üléseket, az elsőt Prágában. Október végéig javaslatokat terjeszt elő a VSZ kívánatos átalakításáról, többek között a katonai szervezet fokozatos leépítéséről. Arról is határoztak, hogy a PTT 1990 novemberében rendkívüli ülést tart Budapesten, ahol a testület dönt azokról az intézkedésekről, amelyek végrehajtása 1991. január 1-jével fog megkezdődni. Ez komoly eredmény volt a magyar vezetés számára, mindezt azonban egy olyan súlyos kompromisszum tette lehetővé, amely egyúttal elvileg biztosította a szovjeteket, hogy a folyamat feletti ellenőrzést továbbra is a kezükben tarthatják. A határozat ugyanis kimondta, hogy mindeközben lépést kell tartani „a helsinki folyamat fejlődésével, a biztonság és együttműködés összeurópai rendszere megteremtésével”.<sup>28</sup> A szovjetek által már 1954 óta annyira vágyott összeurópai biztonsági rendszer azonban sohasem jött létre, így ez a feltétel lényegében önmagában megakadályozhatta volna a tervezett radikális változásokat. A magyar kormány számára viszont ezek után az alapvető kérdés az volt, hogy sikerül-e támogatókat találni a VSZ-tagállamok között a PTT 1990 júniusi ülésén meghirdetett radikális programja megvalósításához, ami a PTT határozata alapján elvileg nem látszott reménytelennek.

## Pozsonyi hármakból visegrádi együttműködés

Első lépésként a belső legitimitás megerősítésére került sor. Vásárhelyi Miklós 1990. május 15-én az SZDSZ képviselőcsoportjának nevében indítványt nyújtott be, javasolva, hogy az Országgyűlés hozzon határozatot Magyarország és a Varsói Szerződés viszonyáról. Ebben mondja ki, hogy mivel 1956. november 1-jén Magyarország kilépett a szervezetből, de ennek végrehajtását fegyveres intervenció akadályozta meg, a magyar kormány most kezdjen tárgyalásokat az eredeti helyzet visszaállítására. Az Országgyűlés a Külügyi bizottság elé utalta a javaslatot, majd hosszas egyeztetés után a túlon túl provokatívnak tekintett 1956-os precedens kihagyásával július 26-án hatpárti konszenzussal fogadták el a határozatot. A dokumentum szerint „1. Az Országgyűlés felkéri a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a Bécsi Konvenció 62-ik cikkelye alapján a szerződés-kötés körülményeinek alapvető megváltozására hivatkozva, kezdjen tárgyalásokat Magyarországnak a Varsói Szerződésből való kilépéséről. Valamennyi tagállammal kívánatos egyetértésre jutnunk abban, hogy Magyarország ne legyen tagja a Varsói Szerződésnek. 2. A Kormány a tárgyalások során első lépésként tűzze célul Magyarország részvételének szüneteltetését a Varsói Szerződés katonai szervezetében. A honvédség ne vegyen részt közös hadgyakorlatokon, valamint a Varsói Szerződés csapatai ne tartsanak

<sup>27</sup> Report on the Meeting of the Political Consultative Committee of the Member States of the Warsaw Treaty on 7 June 1990 in Moscow. A jelentésből nem világos, a két kormány milyen szintű képviselői részéről hangoztak el ezek a kijelentések. Mivel a rendelkezésre álló források szerint sem a delegációvezetők beszédében, sem pedig a plenáris vitában nem hangoztak el ilyen radikális nézetek, valószínűsíthető, hogy a szakértők közötti informális beszélgetések során kerültek elő ezek az állítások.

<sup>28</sup> Sáringer (2015), i.m. 127.

*hadgyakorlatot Magyarország területén.” A fontolva haladás jegyében ugyanakkor egy erősen modorraló mondat is bekerült a szövegbe, hogy adott esetben a vezetés óvatosabb lépéseit ennek alapján lehessen magyarázni: a kormány „a tárgyalások során legyen figyelemmel a Magyar Köztársaság biztonsági, politikai, jogi és gazdasági érdekeire, valamint gondoskodjék azok érvényesítéséről”.<sup>29</sup>*

A VSZ átalakításával kapcsolatos terveket a PTT júniusi ülésén felállított nagyköveti szintű Kormány meghatalmazotti Ideiglenes Bizottság volt hivatott kidolgozni, amely előbb júliusban Prágában, majd szeptemberben Szófiában tartott ülést. A Bizottság magyar képviselője Kupper Béla, a Külügyminisztérium főosztályvezetője, s egyben első számú „Varsói Szerződés-szakértője” lett. A Bizottság 1990. július 15–17-én Prágában megtartott ülésén még egy viszonylag kevésbé átfogó, a szovjet vezetés szempontjait még jelentős mértékben figyelembe vevő átalakulás terve körvonalazódott. Viszont a lengyel álláspontban lényeges fordulat történt, és ekkortól támogatták a VSZ katonai szervezetének felszámolását.<sup>30</sup> Mivel a júniusi moszkvai VSZ PTT-n megismert csehszlovák pozíció lényegét tekintve nem állt távol a magyar véleményről – még ha akkor, és itt is Prága eltérő, kompromisszumokra építő taktikát folytatott –, így most jó esély látszott egy sikeres egyeztetésre a „pozsonyi hármak” között.

Ezért egy sikeres magyar–lengyel egyeztetés után magyar kezdeményezésre augusztusban titkos magyar–csehszlovák–lengyel tárgyalásra került sor nagyköveti szinten Budapesten, ahol a felek egy radikális átalakulás tervében egyeztek meg.<sup>31</sup> Mindez egy kisebb puccsal ért fel, ugyanis ezt követően a Kormány meghatalmazotti Ideiglenes Bizottság szeptember 17–20-i ülésén Szófiában áttörés történt. A szovjet delegációt teljesen váratlanul érte a „hármak” összehangolt fellépése, s még inkább annak iránya. Ők ugyanis a mérsékeltebb, Moszkvában „szovjetbarátnak” tekintett prágai tervek továbbfejlesztésében gondolkodtak, a csehszlovák képviselők viszont most visszavonták valamennyi ottani moderált javaslatukat. Ráadásul a háttérbeszélgetések során kiderült, hogy Moszkvában valójában nincs egységes álláspont a VSZ jövőjét illetően, így a szovjetek nehéz tárgyalási pozícióba kerültek. Végül engedni kényszerültek, így elvi döntés született arról, hogy a VSZ katonai szervezetét 1991. július 1-ig megszüntetik.<sup>32</sup> Magyar javaslatra ezt a döntést egyelőre titkosították, ami olyan jól sikerült, hogy máig bevett álláspont, hogy mindez csak 1991 februárjában, a VSZ külügy- és honvédelmi minisztereinek budapesti ülésén történt meg. Szófiában a magyar képviselő egyúttal a VSZ teljes megszüntetésének fontosságát is hangsúlyozta, amit viszont az ülésen senki sem támogatott. Informálisan a lengyel és csehszlovák szakértők közölték magyar kollégáikkal, hogy egy átalakított, „gyenge” VSZ fennmaradását egyelőre fontosnak tartják.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> OGY határozat 54/1990. (VII. 3.) OGY határozat a Magyar Köztársaság és a Varsói Szerződés viszonyáról. <https://mkogv.jogtar.hu/jogszabaly?docid=990H0054.OGY> (2021. 12. 05.)

<sup>30</sup> Fűr, i.m. 187.

<sup>31</sup> Jelentés a Varsói Szerződés tagállamainak a VSZ felülvizsgálatával megbízott Kormány meghatalmazotti Ideiglenes Bizottsága 2. üléséről. 1990. szeptember 27. Magyar Nemzeti Levéltár – Országos Levéltár (MNL–OL), Külügyminisztérium, 002686/1/1990.

<sup>32</sup> Uo.

<sup>33</sup> Uo.

## A végjáték

Az ezt követő fél évben a pozsonyi hármak fő célja a szófiai határozat kodifikálása volt, aminek a VSZ PTT november elejére tervezett budapesti ülésén kellett volna megtörténnie. A szovjetek azonban sikeresen szabotálták a végrehajtást, így az ülést végül 1991 februárra halasztották. A magyar vezetés kényszerűen tudomásul vette a döntést, de érzékelve, hogy sikert csak megfelelő lobbierőt felmutatva érhet el, további lépéseket tett a magyar–csehszlovák–lengyel együttműködés megerősítésére. Így került sor 1990 novemberében Párizsban, az EBEÉ ülésén a visegrádi együttműködés formális kezdeményezésére.

Az áttörést végül az 1991. január közepén bekövetkezett baltikumi fejlemények hozták meg, amikor Litvániában a függetlenségi törekvéseknek a különleges erők fellépése következtében 14 halott és rengeteg sebesült vált áldozatává. Sajátos módon, egyfajta szerepcseré eredményeként, ekkor már mindenekelőtt a prágai vezetés sürgette a radikális és mielőbbi változásokat. A magyar kormány, a gyökeres változások korábbi első számú sürgetője viszont ebben a végső szakaszban – főleg a Gorbacsov pozíciója miatt aggódó nyugati, mindenekelőtt német intelmek miatt – igyekezett, talán a szükségesnél is jobban, figyelembe venni a szovjet érdekeket. Ennek megfelelően az Antall-kormány ekkor óvatosságra, realista megfontolásokra intette a prágai vezetést, amely bevallotta, ki akarta használni Gorbacsov szorult helyzetét.<sup>34</sup> Ezek után került sor 1991. január 21-én Budapesten a magyar, a csehszlovák és a lengyel külügyminiszter találkozájára, ahol elhatározták, hogy mielőbb kikényszerítik az elmaradt VSZ PTT ülés megtartását. Gorbacsov 1991. február 11-i levelében közölte a VSZ tagállamaival, hogy a szovjet vezetés beleegyezik a VSZ katonai szervezetének 1991. április 1-ig történő felszámolásába, és az elmaradt VSZ-találkozó február folyamán történő megtartásába.<sup>35</sup> Erre sor is került február 25-én Budapesten, igaz, csupán a VSZ külügy- és honvédelmi minisztereinek szintjén, vagyis Gorbacsov nem vállalta, hogy részt vegyen a VSZ „temetésén”, ahogy az eseményt akkoriban Moszkvában látták.<sup>36</sup>

Az ülésen döntést hoztak a VSZ katonai szervezetének 1991. március 31-ig – vagyis három hónappal az eredeti időpont előtt – történő felszámolásáról.<sup>37</sup> Ez lényeges áttörés volt, ami meg is valósult, azonban ez még nem jelentette a szervezet teljes megszűnését, hiszen elvileg még lehetséges lett volna a politikai szövetség új, demokratikus alapokra helyezése, és legalább átmeneti megőrzése. Ehhez azonban már túl késő volt. Ekkor már a tagállamok többsége a megszűnést akarta, a magyar, a lengyel és a csehszlovák vezetés pedig már közvetlenül a budapesti VSZ-ülés előtt kinyilvánította, hogy 1991 végéig a VSZ teljes szervezetét is fel akarja számolni.<sup>38</sup> Valójában maguk a szovjetek is már az év januárjától számítottak a szervezet megszűnésére: az SZKP KB Nemzetközi Osztályának 1991. január 22-i helyzetértékelése szerint „a KGST megszűnőben van, a

<sup>34</sup> Bilý, i.m. Egy valamivel későbbi magyar moderáló akcióról lásd: Körmeny Istvánnak, a Külügyminisztérium főosztályvezetőjének előkészítő feljegyzése a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testület budapesti üléséhez, 1991. február 21. Közli: Sáringer János (2019): *Iratok az Antall-kormány külpolitikájához és diplomáciájához II.* Magyar Napló Kiadó, Budapest, 136.

<sup>35</sup> Mihail Gorbacsov levele Antall Józsefnek a Varsói Szerződésről és a Politikai Tanácskozó Testületről. 1991. február 11. 131. Közli: Sáringer (2019), i.m. 131.

<sup>36</sup> *The Diary of Anatoly S. Chernyaev*, 1991. National Security Archive, Washington D.C., 2011. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB345/The%20Diary%20of%20Anatoly%20Chernyaev.%201991.pdf> (2021. 12. 05.)

<sup>37</sup> A Gorbacsov által javasolt április 1-i dátumot csehszlovák javaslatra változtatták március 31-re, hogy elkerüljék a döntés áprilisi tréfaként történő értelmezésének lehetőségét.

<sup>38</sup> Sáringer (2019), i.m. 136.

*Varsói Szerződés az év végéig szétesik*”.<sup>39</sup> Ilyen előzmények után, és a Szovjetunió közelgő felbomlását jelző válságjelenségek megsokasodása miatt már Gorbacsov sem látta értelmét a további küzdelemnek. Noha az események pontos rekonstrukciója még további kutatások feladata, tény, hogy 1991. július 1-jén Prágában kimondták a szervezet megszűnését. Három nappal előtte Budapesten a szovjet blokk gazdasági integrációs szervezete, a KGST is feloszlott.

A régió némely országának, így mindenekelőtt Magyarországnak és Csehszlovákiának, valamint Lengyelországnak kétségtelenül történelmi szerepe volt ebben a folyamatban. Ez a történelmi szerep persze valójában relatív volt, ami egy fél évvel gyorsította meg a történelem menetét, ám ez semmit nem von le a szereplők teljesítményéből. Akkor, 1990–1991-ben nem lehetett tudni, de ma már igen, hogy 1991 decemberében maga a Szovjetunió is felbomlik,<sup>40</sup> s így egyértelmű, hogy azzal együtt mind a KGST, mind pedig a Varsói Szerződés is megszűnt volna.

*Jelen írás egy, a témát feltáró nagyobb tanulmány első, rövid változata.*

## Felhasznált irodalom

Antall József (1994): *Modell és valóság. II. kötet.* Athenaeum Nyomda, Budapest.

Baev, Jordan – Locher, Anna (szerk.) (2000): *The Irresistible Collapse of the Warsaw Pact: Documents from Bulgarian Archives, 1985–1991.* Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact, Zurich. <https://www.php.isn.ethz.ch/loryi.ethz.ch/collections/colltopic9117.html?lng=en&id=15341> (2021. 12. 05.)

Baráth Magdolna – Rainer M. János (szerk.) (2000): *Gorbacsov tárgyalásai magyar vezetőkkel. Dokumentumok az egykori SZKP és MSZMP archívumaiból, 1985–1991.* 1956-os Intézet, Budapest.

Békés Csaba (2019): *Enyhülés és emancipáció. Magyarország, a szovjet blokk és a nemzetközi politika, 1944–1991.* Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.

Bílý, Matěj (2021): *Varšavská smlouva, 1985–1991. Dezintegrace a rozpad.* Ústav pro studium totalitních režimů (ÚSTR), Praha.

Borhi László (2007): „Magyarország kötelessége a Varsói Szerződésben maradni” – az 1989-es átmenet nemzetközi összefüggései magyar források tükrében. *Külügyi Szemle*, 2–3. sz. 255–272.

Byrne, Malcolm – Mastny, Vojtech (szerk.): *A Cardboard Castle? An inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991.* CEU Press, Budapest – New York.

<sup>39</sup> A Kelet-Európában kialakult helyzetről és a térségben folytatott politikákról, Melléklet a SZKP KB Titkárságának határozatához, 1991. január 22. Közli: Baráth–Rainer, *i.m.* 308.

<sup>40</sup> A Szovjetunió felbomlásának folyamatáról lásd: Kramer, Mark (2003): The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part 1). *Journal of Cold War Studies*, 5. évf. 4. sz. 178–256.; Kramer, Mark (2004): The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part 2). *Journal of Cold War Studies*, 6. évf. 4. sz. 3–64.; Kramer, Mark (2005): The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part 3). *Journal of Cold War Studies*, 7. évf. 1. sz. 3–96.

- Dunay Pál (2004): Az átmenet magyar külpolitikája. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 221–240.
- Für Lajos (2003): *A Varsói Szerződés végnapjai – magyar szemmel*. Kairosz Kiadó, Budapest.
- Gazdag Ferenc (2004): Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 195–220.
- Jelentés a Varsói Szerződés tagállamainak a VSZ felülvizsgálatával megbízott Kormány meghatalmazotti Ideiglenes Bizottsága 2. üléséről*. 1990. szeptember 27. Magyar Nemzeti Levéltár – Országos Levéltár (MNL–OL), Külügyminisztérium, 002686/1/1990.
- Kiss J. László (2004): A kádárizmustól az EU-tagságig: A magyar külpolitika metamorfózisa. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 45–78.
- Kramer, Mark (2003): The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part 1). *Journal of Cold War Studies*, 5. évf. 4. sz. 178–256.
- Kramer, Mark (2004): The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part 2). *Journal of Cold War Studies*, 6. évf. 4. sz. 3–64.
- Kramer, Mark (2005): The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union (Part 3). *Journal of Cold War Studies*, 7. évf. 1. sz. 3–96.
- Mastny, Vojtech (2005): The Warsaw Pact as history. In: Byrne, Malcolm – Mastny, Vojtech (szerk.): *A Cardboard Castle? An inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991*. CEU Press, Budapest – New York, 1–73.
- OGY határozat 54/1990. (VII. 3.) OGY határozat a Magyar Köztársaság és a Varsói Szerződés viszonyáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=990H0054.OGY> (2021. 12. 05.)
- Országgyűlési napló – 1990. évi tavaszi ülészak, 1990. május 22. kedd, az Országgyűlés 5. ülése. A Kormány programjának ismertetése: ANTALL JÓZSEF, DR. kijelölt miniszterelnök. [https://library.hungaricana.hu/en/view/ON1990\\_1990-1994\\_002/?query=biro&pg=157&layout=s](https://library.hungaricana.hu/en/view/ON1990_1990-1994_002/?query=biro&pg=157&layout=s) (2021. 12. 05.)
- Pietsch Lajos (1998): *Magyarország és a NATO. Esszé, dokumentumok, kronológia*. Magyar Atlanti Tanács, Budapest.
- Report on the Meeting of the Political Consultative Committee of the Member States of the Warsaw Treaty on 7 June 1990 in Moscow*. Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), by permission of the Center for Security Studies at ETH Zurich on behalf of the PHP network. <https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/18995/>

[ipublicationdocument\\_singledocument/86a44847-cce9-4cd6-95cb-521cd3652bcd/en/Report\\_PCCMeeting\\_1990\\_06\\_Eng.pdf](#) (2021. 12. 05.)

Sáringer János (2015): *Iratok az Antall-kormány külpolitikájához és diplomáciájához I.* Magyar Napló Kiadó, Budapest.

Sáringer János (2019): *Iratok az Antall-kormány külpolitikájához és diplomáciájához II.* Magyar Napló Kiadó, Budapest.

*Speech by the President of the Union of Soviet Socialist Republics, M. S. Gorbachev (Moscow, 7 June 1990).* Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), by permission of the Center for Security Studies at ETH Zurich on behalf of the PHP network. [https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/19001/ipublicationdocument\\_singledocument/2141e8d8-d01a-409c-b024-2bc8e38fab5/en/Speech\\_Gorbachev\\_1990\\_en.pdf](https://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/19001/ipublicationdocument_singledocument/2141e8d8-d01a-409c-b024-2bc8e38fab5/en/Speech_Gorbachev_1990_en.pdf) (2021. 12. 05.)

*The Diary of Anatoly S. Chernyaev, 1991.* National Security Archive, Washington D.C., 2011. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB345/The%20Diary%20of%20Anatoly%20Chernyaev,%201991.pdf> (2021. 12. 05.)

# AFRIKA ÉS A GLOBALIZÁCIÓ – TÖRTÉNELMI PERSPEKTÍVA

Búr Gábor\*

A kontinensek közül már századok óta Afrika, azon belül is a szubszaharai Afrika számít az „örök vesztesnek”, az „üllő és kalapács közé beszorult”, marginalizált földrésznek, hiszen a legtöbb fejlettségi, jóléti, egészségügyi, képzettségi, s más fontos mutatókban jókora elmaradásban van a többi kontinenshez képest. Hátrányát nem volt képes behozni, sőt lemaradása sok vonatkozásban még nőtt is az utóbbi évtizedekben. Régóta és sokan keresik a választ a kérdésre: mérhetetlen természeti kincsei és humán erőforrásai ellenére miért szegény Afrika? A „bőség szegénysége” (*poverty of plenty*) olyan paradoxon, amely évtizedek óta a figyelem középpontjában van.<sup>1</sup> Ugyanakkor Afrikáról mint egységes egészből értekezni szinte a lehetetlenséggel határos. Az Európánál háromszor nagyobb területű Afrika szinte mind az 54 állama mind külön, önálló mikrokozmosz.<sup>2</sup> Néha még a közvetlen szomszédok is olyan nagymértékben különböznek egymástól, hogy az általánosítások sántítanak. Még abban az esetben is, ha Észak-Afrika országait külön kulturális-politikai régióként kezeljük, a szubszaharai Afrika négy tucat országát legalább annyi ismérv választja el egymástól, mint amennyi összeköti. A földrész jelentőségét jól szemlélteti, hogy Ázsia után Földünk második legnagyobb kontinense az ENSZ tagállamainak több, mind negyedét adja.

A szubszaharai Afrikát az elsivatagosodás az emberi civilizáció kezdetére leválasztotta az Óvilágról, ezáltal megkezdődött a kontinens lényegében máig tartó leszakadása. Afro-Eurázsia újjátársai ide nem mindig, s akkor is rendszerint jó nagy késéssel érkeztek meg. Ez az aszimmetria okozta, hogy már a mediterrán világ és Délnyugat-Ázsia is más javak mellett a rabszolgák lelőhelyeként kezelték a régió általuk ismert részét. A 15. századtól indult európai felfedezések nem oldották meg Afrika problémáját, az addigra évezredes lefűződés nem szűnt meg, sőt a kialakuló világpiac sok szempontból konzerválta a hátrányokat. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy Afrika sokáig csupán „megkerülendő kontinens”, földrajzi akadály volt az Európa és Ázsia között kiépült fűszerkereskedelmi útvonalon. Ebből következett, hogy Afrika volt az utolsó a kontinensek sorában a feltérképezés terén, a földrész utolsó fehér foltjait csak az 1930-as évekre sikerült eltüntetni.<sup>3</sup> Az Afrikából beszerezhető áruk, az arany, az elefántcsont stb. nem versenyezhettek az Ázsiából importálható cikkekkkel. Csak a 16. században megindult, s virágkorát a 18. században élő atlanti rabszolgakereskedelem változtatott ezen. S bár a rabszolgákat kevés kivétellel afrikaiak adták el az európai kereskedőknek, ez az egyenlőtlen csere tipikus esete volt, amelyből a kontinens keveset

\* Búr Gábor, habilitált egyetemi docens, Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszék, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

<sup>1</sup> Moti, Ukertor Gabriel (2019): Africa's Natural Resource Wealth: A Paradox of Plenty and Poverty. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 6. évf. 7. sz. 483.; Mapuva, Jephias – Makaye, Peter (2010): Poverty Amidst Plenty: Southern Africa's Regional Shame. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12. évf. 7. sz. 159.

<sup>2</sup> Amennyiben a Marokkó által bekebelezett, s a nemzetközi erőfeszítések ellenére a mai napig megoldatlan státuszú Nyugat-Szaharát is beszámítjuk, akkor 55 állam osztozik a földrészen.

<sup>3</sup> Kevéssé ismert az a tény, hogy a kontinensek közül Afrika minden más földrésznél előbb nyerte el megközelítően pontos körvonalait az európai térképeken. A főként arab utazóknak, portugál felfedezőknak köszönhetően a holland tengerész és térképész, Johann Ruysch 1507-es rézmetszetű világtérképén már nagyjából pontos kontúrokkal rajzolta meg Afrikát.

profitált, annál többet veszített. Politikusok hivatkozási alapjává vált ez az emberiség történetének sötét lapjaihoz tartozó interakció, Afrikában lényegében evidenciaszámba megy a kontinens mai ágrólszakadtságát ezzel magyarázni.

A 19. század, különösen annak utolsó évtizedei immár a formális alávetettség korszakát hozták el. Afrikára a gyarmatosítók mint történelem nélküli kontinensre tekintettek, ahol az európaiak megjelenése előtt államiságról, politikai entitásokról nem lehetett beszélni. A „versenyfutás” (*scramble for Africa*) során Afrika területén mindössze hét európai hatalom osztozott, s még a formális felosztásból kimaradó Abesszínia és Libéria sem kerülhették el az informális gyarmatosítás legtöbb átkát. Az alávetettség korszaka a második világháború után ért véget. A dekolonizáció váratlanul gyors volt, mivel a britek, a franciák, a belgák, az olaszok és a spanyolok többé-kevésbé idejében felismerték, hogy a hidegháborús politika logikája, a demográfiai robbanás és más körülmények értelmetlenné tették uralmuk fenntartását. Egyedül Portugália próbálta meg visszaforgatni a történelem kerekét, szennyes gyarmati háborút vállalva, ez a kísérlet azonban az 1970-es évekre kudarcot vallott.

Az egykori Aranypart, a mai Ghána 1957-ben elnyert függetlensége után felszakadtak a zsilipek, a „változások szele” röpké pár év alatt kisöpörte a gyarmatosítókat a kontinensről.<sup>4</sup> Egyedül „Afrika évében”, 1960-ban 17 ország vált önállóvá, s az 1960-as évek közepére a 49 mai szubszaharai ország legtöbbje maga mögött tudta a gyarmati időket.<sup>5</sup> Az „afrooptimizmus” kora köszöntött be: az akkori – általánosan osztott – várakozásoknak megfelelően Afrika fényes jövő elé nézett, mivel elmaradottságának legfőbb oka az idegen kizsákmányolás volt, s ennek megszűnésével a kontinens gyorsan felzárkózik a világ többi részéhez, akár meg is előzhet más régiókat. Ezek a várakozások azonban nem teljesültek, a kezdeti ígéretes folyamatok elakadtak, sőt visszajukra fordultak. Az 1970-es évek végén már sokak számára egyértelművé vált a kudarc, az 1980-as, 1990-es éveket pedig egyértelműen az „afropesszimizmus” jellemezte. A Szaharától délre fekvő Afrika egy főre számított társadalmi összterméke 1965 és 1990 között mindössze 0,2 százalékkal, azaz érzékelhetetlen mértékben növekedett, mialatt Ghána, Elefántcsontpart, Szenegál, Csád, Zaire (a mai Kongói Demokratikus Köztársaság), Zambia mutatói egyenesen csökkenést jeleztek. Afrika részesedése a világ GNP-jéből 1960 és 1989 között 1,9 százalékról 1,2 százalékra, a világkereskedelemből pedig ugyanebben az időszakban 3,8 százalékról 1 százalékra csökkent, a fejlődő országokba irányuló magánbefektetések terén pedig 25 százalékról 15 százalékra csökkent. 1998-ban a legszegényebb, azaz „legkevésbé fejlett” országok (*least developed countries*, LDC), amelyek kétharmad része a szubszaharai régióban volt, a világ összes külföldi tőkebefektetésének mindössze 0,4 százalékát vonzották.<sup>6</sup>

A problémák orvoslására alkalmasnak látszott az el nem kötelezett országok köreiben az 1960-as évek óta népszerű, s az 1970-es években az ENSZ és a progresszív közgazdászok által is felkarolt „új gazdasági világrend” (*New International Economic Order*, NIEO) programja. Az elképzelésekből azonban lényegében semmi sem valósult meg, sem a multinacionális cégek szoros ellenőrzése, sem a nemzetközi kereskedelem játékszabályainak újraírása, sem a csereáramyok megváltoztatása, sőt utóbbiak a kőolajtermelő országok kivételével minden addiginál előnyte-

<sup>4</sup> Dubow, Saul (2011): Macmillan, Verwoerd, and the 1960 'wind of change' speech. *Historical Journal*, 54. évf. 4. sz. 1088.

<sup>5</sup> A szubszaharai Afrika határai nem egyértelműek, vannak „határeset”-államok, leginkább Szudánt és Mauritániát szokták ide sorolni, de a Száhel-övezet más államai esetében is különböznek az álláspontok.

<sup>6</sup> Búr Gábor (2011): *A szubszaharai Afrika története 1914–1991*. Kossuth Kiadó, Budapest, 183.

lenebbül változtak. 1980 és 2000 között a cukor ára 77 százalékkal, a kakaóé 71 százalékkal, a kávéé 64 százalékkal, a gyapoté pedig 47 százalékkal esett, s a réz és egyéb bányatermékek esetében sem volt más a helyzet.<sup>7</sup> A szubszaharai térségben nem volt jelentős külföldi befektetés sem, amit államosítani lehetett volna, s az alapvetően nyersanyagexportőr régióknak nem sikerült saját termékeire az OPEC-hez hasonló kartelleket létrehozni. Kétszeresen is veszített ezen a térség, az exportolló kinyílt, a kivitt áruk vesztek értékükből, míg az import drágult. Különösen az 1973-as első olajválság után vált ez egyértelművé, hiszen a térség alig néhány országában folyt akkoriiban szénhidrogén-kitermelés. Még napjainkban is, számos jelentős olaj- és földgázmező felfedezése után szerte a kontinensen, a szubszaharai Afrika bizonyított kőolajkészlete a közel-keletinek csupán tizenharmad részét teszi ki.<sup>8</sup>

A cserearányok romlása olyan politikai hibákkal párosult, mint a mezőgazdaság elhanyagolása, a presztízsberuházások erőltetése, a nepotizmus, az egypártrendszerek kiépülése, a felsőoktatás előnyben részesítése az alap- és középfokú oktatás rovására stb. Mindez az 1980-as évek elejére adósságválságot eredményezett Afrikában. Mivel a világgazdasági erőközpontoknak nem állt érdekében a tudás-, a jövedelem- és a tőke-transzferek irányainak megváltoztatása, az új gazdasági világrend programja helyett a Bretton Woods-i intézmények saját megoldást kínáltak, az ún. „strukturális alkalmazkodási programot” (*structural adjustment program*, SAP). A SAP a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap által nyújtott, piacgazdasági elveken nyugvó, sőt azok érvényesítését feltételül szabó kölcsönöket és adósságelengedést jelentett. (Ez a változó gazdasági környezethez alkalmazkodva, a fel- és elismert kudarcok miatt korrigálva, de még napjainkban is futó program.) Idővel a szubszaharai Afrika szinte minden állama rákényszerült a programban való részvételre.

Bizonyos értelemben a SAP tette a földrészt visszavonhatatlanul a globalizáció részesévé, mivel a világgazdaságba való korábbi integrációja, legyen szó a rabszolgakereskedelemtől vagy a gyarmati rendszerről, csak részleges volt. Az 1980-as évektől azonban az ottani társadalmak egészére ható impulzusok érkeztek. Az IMF és a Világbank éves jelentéseikben büszkén említették, hogy szakembereik a gazdaság mellett az oktatásban, az egészségügyben, a közigazgatásban, sőt a kulturális szférában is megjelentek, befolyást gyakoroltak. 1988-ban a Világbank akkori elnöke, Barber Conable a szegénység csökkentését nevezte az általa vezetett intézmény legfontosabb feladatának, erkölcsi gyalázatnak (*moral outrage*) tartva annak tűrését, és hogy „Földünk minden huszadik lakójának még a minimálisnak tekinthető életkörülményei sincsenek biztosítva.”<sup>9</sup> Az érvelés lényege az volt, hogy a fejlődő (azaz szegény) országok bajai kizárólag belső okokra vezethetők vissza, ezek kezelésével serkenthető a gazdasági növekedés. A beindult növekedés áldásos hatásai mintegy „lecsorognak” a legszegényebbekhez is, ami a Bretton Woods-i intézmények büszkén vállalt célkitűzése lett (az egyes országok „teljes összeomlástól” történő megmentése mellett). Időbe telt, amíg Washingtonban ez a hurraóptimista hozzáállás megváltozott, ebben fontos szerepe volt Joseph E. Stiglitz 2002-ben írt „A globalizáció és visszásságai” című (magyarul 2003-ban megjelent) munkájának.<sup>10</sup> Stiglitz belülről ismerte a program következtében fellépő gondo-

<sup>7</sup> Duodu, Cameron (2005): Short-changed by history, Africa deserves a hand up. *The Guardian*, 2005. 03. 13.

<sup>8</sup> *Oil and Natural Gas in Sub-Saharan Africa: Liquid Fuels Reserves and Production in Sub-Saharan Africa*. U.S. Energy Information Administration, 2013. 08. 01. [https://www.eia.gov/pressroom/presentations/howard\\_08012013.pdf](https://www.eia.gov/pressroom/presentations/howard_08012013.pdf) (2021. 07. 11.)

<sup>9</sup> Nafziger, E. Wayne (1990): *The Economics of Developing Countries*. Prentice Hall, New York, 99.

<sup>10</sup> Stiglitz, Joseph E. (2003): *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company, New York, 304.

kat.<sup>11</sup> Az éves jelentésekben, országtanulmányokban nem kevés eufemizmussal „kihívásokként” emlegetett problémák gyökerét Ghána akkori katonai vezetője (később pedig kétszer is demokratikus megválasztott elnöke), Jerry Rawlings fogalmazta meg talán a legérthetőbben 1983 januárjában: *„Nem csupán a kakaótermelésünk esett vissza majdnem a felére, de az ára is lecsökkent az öt évvel ezelőtti harmadára.”*<sup>12</sup>

A donorállamoknak és -intézményeknek érdekében állt Afrikát az adósságválság ellenére is a felszínen tartani, hiszen akár egyetlen ország bedőlése is láncreakciót indíthatott volna el a világban. Érkezett segítség a termelés visszaállítására is, hiszen a tengerentúli fogyasztóknak szükségük volt az afrikai árukra. Nem állt viszont érdekükben az afrikai országok számára előnyös árszabályozás bevezetése. Az először az egyes országokra egységesen alkalmazott, majd a helyi adottságokhoz jobban igazított strukturális alkalmazkodási programok ilyen módon felerősítették a globalizáció hatásait az afrikai országokra anélkül, hogy az ezzel összefüggő lehetőségek megragadását lehetővé tették volna számukra. A gazdaság szanálására és az adósságválság kezelésére kidolgozott program így már az 1990-es években lényegében csődöt mondott. Miközben az állami szolgáltatások leépültek vagy egyenesen megszűntek, hatalmas összegekkel igyekeztek az egyes országok bankszektorait megtámogatni, Szenegálban az ország GDP-je 15 százalékának, Tanzániában 40 százalékának megfelelő összegeket fordítottak ilyen célokra.<sup>13</sup>

Voltak olyan országok, amelyek a program révén javítani tudtak helyzetükön, elsősorban az „élátulónak” tekintett Ghána, amely 1983-tól vett részt az IMF programjában. Az egykori Aranypart az 1957-es függetlenség idején a trópusi Afrika legfejlettebb gazdasága volt, a legjobb infrastruktúrával, a legképzettebb népességgel rendelkezett, az egy főre jutó GDP pedig meghaladta az akkori dél-koreait. Kwame Nkrumah országlásának 1966-os megdöntése után Ghána lefelé tartó spirálba került. Az IMF érkezése után azonban a trend megfordult, és a függetlenség előtti idők méretére zsugorodott gazdaság növekedési pályára állt. A vásárlóerőn (PPP) mért egy főre jutó GDP 1990 és 2000 között másfélszeresére, 1990 és 2019 között pedig közel ötszörösére nőtt.<sup>14</sup>

Az 1980-as, 1990-es években – igaz kisebb mértékben, de – Guinea és Madagaszkár is a strukturális alkalmazkodási program nyertesei közé sorolódott, ugyanakkor a legtöbb ország helyzete romlott. Különösen igaz volt ez Kamerun, Zambia, Bissau-Guinea és Elefántcsontpart esetében. Az IMF és a Világbank az előírt liberalizáció okán és a várt adóbevétel-növekedés elmaradása miatt az „államtalanítás” jelszavával leépítéseket javasolt azokon a területeken is – egészségügy, oktatás, egyéb alapszolgáltatások –, amelyek éppen az állami szerepvállalás erősítését kívánták volna. Ezek voltak azok a szektorok, amelyeket a köznyelv az IMF és a Világbank „nem kívánt mostoha-gyermekének” nevezett. Számos afrikai ország költségvetése úgy készült, s készül még napjainkban is, hogy az egészségügyre és az oktatásra szánt források közé eleve beszámítják a külvilág által felajánlott, vagy az onnan ezekre a célokra kért segítyeket, amelyek jellegükből adódóan bizonytalanok és kiszámíthatatlanok. A „szuverenitás költségei”, például a hadsereg, a rendőrség, a diplomáciai szolgálatra, az országok vezetőinek biztonságára és a hatalom reprezentációjára fordított nem csekély összegek ugyanakkor nem csökkentek, sőt sok esetben tovább nőttek. Még a

<sup>11</sup> A 2001-ben közgazdasági Nobel-emlékdíjjal kitüntetett Stiglitz az 1990-es években maga is a Világbank alelnöke és vezető közgazdásza volt, 2000-ben azonban az intézmény irányvonalával ellentétes nézetei miatt posztjáról eltávolították.

<sup>12</sup> Griffiths, Ieuan L.I. (1985): *An Atlas of African Affairs*. Methuen, London, 124.

<sup>13</sup> Búr, i.m. 186.

<sup>14</sup> GDP per capita, PPP (current international \$) – Ghana. World Development Indicators database, World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=GH> (2021. 07. 15.)

gyors tempóban növekvő olajbevételei miatt viszonylag jó helyzetben lévő Gabonban is rendszeresen előfordult, hogy év közben csoportosítottak át forrásokat ilyen célokra a közmunkák, s egyéb közkiadások rovására. A hagyományosan jobban centralizált frankofón államokban a „szuverenitás költségei” megközelítették a – verbálisan továbbra is elítélt – gyarmati idők arányait.<sup>15</sup>

A „puha” vagy „felpuhított állam” a strukturális alkalmazkodási program révén még kevésbé vált alkalmassá saját törvényei betartatására. Az eredmény a még korruptabb, vad piacgazdaság lett, amelyet az afrikai államok szabályozni nem, csupán adminisztratív úton megcsapolni voltak képesek. Volt azonban a strukturális alkalmazkodási programnak egy valóban pozitív hozadéka: a katonai rezsimeket kontinensszerte szalonképtelenné tette. Afrika politikai térképéről a 20. század végére gyakorlatilag eltűntek a katonai diktatúrák. Az egypártrendszerek és a katonai diktatúrák eltűnése megteremtette Afrika saját lábra állásának és a külvilág hatékonyabb segítségnyújtásának előfeltételeit. Ám ez önmagában nem bizonyult elégségesnek. Az új, teljesítőképessé intő intézmények kiépítésére nem történtek kézzelfogható, átütő erejű intézkedések. Így a SAP a várokozások ellenére nagy csalódást keltett a szubszaharai Afrikában, sőt a programot, s a mögötte álló szervezeteket sokan Afrika gondjainak egyik fő felelőssévé tették.<sup>16</sup>

Az 1990-es évek második felétől Afrika bruttó hazai terméke újra növekedésnek indult. A növekedés, amely 1980 és 1990 között csupán évi 2,8 százalékos volt (így a népességnövekedés évi 2,9 százalékos mértékét sem érte el), a rákövetkező fél évtizedben évi 2,4 százalékra csökkent, 1997-ben viszont már 4,7 százalékot tett ki, s ez elsősorban a korábbiaknál kedvezőbb világpiaci nyersanyagáraknak volt köszönhető. Az „afrikai tragédia” a növekvő szegénységgel nem ért véget, nem állt rá a kontinens a tartós növekedés pályájára, nem volt jelentős termelékenységnövekedés, sem nagyobb beruházási arány. Az afrikai országok államháztartási hiánya az 1980-as évek 4,8 százalékos átlagáról a kilencvenes évekre 5,3 százalékra nőtt. Az export fejlődése sem volt kielégítő. Míg az 1990-es évek első felében az egy főre jutó export Kelet-Ázsiában évi 14 százalékkal, Afrikában mindössze 1,5 százalékkal nőtt. A szubszaharai Afrika GDP-jének így is közel 30 százalékát tette ki az export (az OECD-országok 19 százalékával szemben), Afrika tehát ebből a szempontból erősen integrálódott a globalizált világ gazdaságba, ez azonban nem csökkentette, inkább növelte országainak marginalizálódását. Ennél is rosszabb azonban, hogy a feldolgozóipar a szubszaharai Afrika exportjából mindössze 7 százalékkal részesedett, míg ez az arány Latin-Amerikában meghaladta a 20, Dél- és Kelet-Ázsiában pedig az 50 százalékot is. Ezzel szemben az afrikai országok vezettek a vámbevételeknek az állami összbevételekből való részesedése terén. A fejlett ipari országokban a vámbevételek csupán 3, a fejlődő országokban átlagosan 30 százalékot tettek ki, szemben Afrika országainak 35–40 százalékos arányaival. Emellett a külföldi cégek által fizetett koncessziós díjakból, a vízumok kiadásából és az ellenőrzés alatt tartott valutabeváltásokból, valamint a várt és elvárt segélyekből is a nemzetközi átlagot magasan meghaladó arányban származtak bevételek. Így váltak az egykori gyarmati államok Frederick Cooper megfogalmazásában „kapuőr államokká” (*gatekeeper states*), s ennek hátterében a szerző a történelmi hagyományok mellett (rabszolgakereskedelem) elsősorban napjaink sajátos afrikai–európai–amerikai kooperációját véli felfedezni.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Singh, Daleep (2008): *Francophone Africa 1905–2005. A Century of Economic and Social Change*. Allied Publishers, New Delhi, 305.

<sup>16</sup> Tarrósy István (2006): Az el nem kötelezettek mozgalma 1955–2005. A „harmadik út” a világpolitika rendszerében. In: S. Szabó Péter (szerk.): *Pécsi politikai tanulmányok III.* Pécsi Tudományegyetem, Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs. 71–72.

<sup>17</sup> Cooper, Frederick (2005): From Colonial State to Gatekeeper State in Africa. *Working Paper Series* 04–05, The Mario Einaudi Center for International Studies, 16.

A „fejlesztő állam” mítosza az államilag ellenőrzött gazdasággal a szubszaharai Afrikában végérvényesen szertefoszlott. Az alulfejlettség és az országokon belül képződő csekély jövedelmek a korrupció veszélyét is megnövelték, ami a további növekedés kilátásait is aláásta. Afrika gondjai még a kedvező külső körülmények – alacsony kamatszint, nettó tőkebeáramlás, stabil exportárak, alacsony infláció és a világpiaci nyitottság kedvező hatásai – mellett is tartósan ígérkeztek. A szubszaharai Afrika esetében hiányzott az OECD-piacok közelsége és a megfelelő termékpaletta, s a magas szállítási és kommunikációs költségek Afrika előnyösebb világpiaci integrációját középtávon is nehezítették. Komparatív előnyök csak a hagyományos export- és néhány speciális termék esetében léteztek. A gazdasági növekedésre gyakorolt pozitív hatások, a multinacionális cégek közvetlen beruházásai, a portfólióbefektetések csalogó reménnyé váltak. A szubszaharai Afrika 1960 és 1999 között az egy főre jutó GNP terén a világátlag 19 százalékról 10 százalékra csúszott vissza. Csupán egyetlen más régió, Latin-Amerika mutatott még visszaesést, de ott az átlag sokkal magasabb volt, a csökkenés 71 százalékról 60 százalékra történt.<sup>18</sup> A szubszaharai Afrikában különösen 1975 és 1990 között volt drámai a visszaesés, erről a periódusról mint „Afrika elvesztett másfél évtizedéről” beszélhetünk.

Afrika a hidegháború elmúltával a nagyhatalmak geostratégiai érdeklődésében elvesztette korábbi jelentőségét. Az 1991-től bukott államnak számító Szomáliát a külvilág magára hagyta, akárcsak Ruandát az 1994-es genocídium során. A többi, erőszakos konfliktusba merült ország, mint Burundi, Kamerun, Libéria, Sierra Leone, Szudán és Zaire esetében sem merült fel olyan jellegű beavatkozás, mint a Balkánon. Még a széteséstől megkímélt államokban is számos alacsony intenzitású, elsősorban etnikai vagy vallási konfliktus tört a felszínre – Nigéria, Ghána, Mali, Niger, Kenya, Zimbabwe, a Dél-afrikai Köztársaság csak kiragadott példák. Afrikán belül és kívül általánossá vált a meggyőződés, hogy a kontinens „mélységes rendetlenségbe”, azaz káoszba sülyedt.<sup>19</sup> Az államkudarok hatásai a globalizált világban messze túlnyúltak a kontinensen. A nemzetközi terrorizmus elleni fellépés kényszere – elsősorban Szudán és Szomália, majd a későbbiekben Mali, Csád és a Közép-afrikai Köztársaság esetében – megmutatta, hogy „Afrika lecsúszását a világtérképről” a gazdag északi országok nem engedhetik meg saját biztonságukra is visszaható következmények nélkül.

A változások szükségességét Afrikában is felismerték. A sokak szerint diktátorok klubjává degradálódott Afrikai Egységszervezet helyett 2002. július 8-án a dél-afrikai Durbanben az Európai Unió mintájára a kontinens állam- és kormányfői megalapították az Afrikai Uniót (*African Union*, AU). Az AU egyik legfontosabb célkitűzése „a kontinens folytatólagos marginalizációjának megállítása és az Afrika és a világ közötti szakadék betemetése”.<sup>20</sup> Az Afrikai Unió orvosolni szeretné Afrika egyik legnagyobb problémáját, azt, hogy Afrika alapvetően a külvilággal tart fent kapcsolatokat, a kontinensen belüli kereskedelmi és egyéb kapcsolatok viszont nem elégségesek. 2000 és 2017 között a földrész exportjának 80–90 százaléka a kontinensen kívüli országokba irányult, ennél egészségtelegebb exportstruktúrával csak Óceánia rendelkezik.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Arrighi, Giovanni (2008): Az afrikai válság – Világrendszerbeli és regionális aspektusok. *Eszmélet*, 20. évf. 78. sz. [https://epa.oszk.hu/01700/01739/00063/eszmelet\\_EPA01739\\_78.item811.htm](https://epa.oszk.hu/01700/01739/00063/eszmelet_EPA01739_78.item811.htm) (2021. 10. 23.)

<sup>19</sup> Laakso, Liisa – Olukoshi, Adebayo O. (1996): The Crisis of the Post-Colonial Nation State Project in Africa. In: Olukoshi, Adebayo O. – Laakso, Liisa (szerk.): *Challenges to the Nation-state in Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 213.

<sup>20</sup> Magliveras, Konstantinos D. – Naldi, Gino J. (2002): The African Union – A New Dawn for Africa? *International & Comparative Law Quarterly*, 51. évf. 2. sz.

<sup>21</sup> *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa: Rules of origin for enhanced intra-African trade*. UNCTAD, Geneva, Switzerland, 2019. 06. 26. <https://unctad.org/press-material/facts-figures-0> (2021. 10. 23.)

A múltból megörökölt gondok ellenére az új évezred lényegi változást hozott a szubszaharai Afrika globális státuszában. Főként külső folyamatok eredményeként Afrika „cserbenhagyott kontinensből” „újra felfedezett” kontinenssé vált.<sup>22</sup> Kezdetét vette a máig tartó ún. „második versenyfutás” (angolul a *second, new* vagy *renewed scramble* kifejezés egyaránt használatos), amelynek célja a természeti kincsekhez való közvetlen hozzáférés, valamint a szubszaharai régió immár egymilliárdos piacból minél nagyobb szelet biztosítása.<sup>23</sup> A főleg Kína által generált növekvő igény a nyersanyagokra gyors tempóban vitte fel a kontinens exportjának volumenét, valamint a kivitt szénhidrogének, a fémek, a fa és a mezőgazdasági termékek árait is. E drágulás lényegében minden más ásványkincsre igaz volt, s mivel Afrika rendelkezik a világ ismert olajkészleteinek 10 százalékaival, aranykészleteinek 40 százalékaival, krómkészleteinek 80 és platinakészleteinek 90 százalékaival, a bevételek terén természetesen ez éreztette hatását. Elsősorban és meghatározóan ennek volt köszönhető, hogy világbanki statisztikák szerint a szubszaharai Afrika 2000 és 2010 között évi 5,2 százalékos GDP-növekedést ért el, ami kétszeresen meghaladta az 1980-as, illetve az 1990-es növekedést.<sup>24</sup> A 2008-as globális pénzügyi válság – éppen a gyengébb világgazdasági beágyazottság miatt – a szubszaharai térséget elkerülni látszott, ám a közép- és hosszú távú hatások kedvezőtlenek voltak, és rávilágítottak a nyersanyagexportra épülő gazdaság sebezhetőségére. 2011 és 2019 között a gazdaság bővülésének átlaga évi 3 százalékra csökkent, ami csak kevés haladta meg a népességnövekedés még mindig nagyon magas ütemét, s messze elmaradt a szegénység lényeges csökkenéséhez szükségesnek tartott évi 7 százaléktól.<sup>25</sup>

A nyersanyagboom az Afrika országait célzó befektetői kedvre is hatással volt. 1970 és 1996 között a szubszaharai régióba évente átlagosan csupán 1–3 milliárd dollár közvetlen befektetés (FDI) érkezett, 1997-ben viszont már 7,4 milliárd; 2008-ra az összeg 39 milliárdra nőtt, és a csúcsot 2012-ben érte el, amikor 45,5 milliárd dollár közvetlen befektetés érkezett. 2016-tól a csökkenés jelentős volt, de még 2019-ben is 30 milliárd közelében maradt az érték. A befektetések megugrása azonban nem jelentette a régió pozícióinak lényegi javulását. 2010 és 2016 között a szubszaharai Afrika a világon befektetett tőke mindössze 1,87 százalékát vonzotta, míg Európa 30,34 százalékát, a kelet-ázsiai és csendes-óceáni térség 26,45 százalékát, Észak-Afrika 17,33 százalékát, Latin-Amerika pedig 13,25 százalékát. A térségben az utóbbi két évtizedben Angola, Nigéria, Etiópia és Ghána vonzották a legtöbb befektetést.<sup>26</sup>

A kereskedelem és a befektetések terén az utóbbi évtizedekben Kína vált a szubszaharai régió legfontosabb partnerévé. Ez azonban sok kritikát váltott ki Afrikán belül, s azon túl is. Az egyenlőtlenséget jól szemlélteti, hogy míg a kontinens népessége 2025-re Kínáéval lesz azonos, tárgyalni Kína egyenként tud a sok tucatnyi ország illetékeseivel, gyakran a színpad mögött, s ez nagyon gyengíti Afrika érdekérvényesítő képességeit. Kína nem csupán politikailag nem válogatós, gazdasági érdekeit is minden más érdek rovására igyekszik érvényesíteni, s az általa importált nyersanyagok termelése rendkívüli környezeti károkat okoz egy olyan kontinensen,

<sup>22</sup> Lee, Margaret C. (2006): The 21st Century Scramble for Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 24. évf. 3. sz. 326.

<sup>23</sup> Afrikában, s még inkább Ázsiában sokan találják sértőnek a gyarmatosítás korára utaló kifejezést. Ázsiában ezért soha nem is használják, Afrikában pedig inkább a lehetőségek szinonimájaként használják a második versenyfutás fogalmát.

<sup>24</sup> Alabi, Reuben Adeolu et al. (2011): *Africa and the Global Financial Crisis: Impact on Economic Reform Processes*. LIT Verlag, Berlin, 5.

<sup>25</sup> GDP growth (annual %) – Sub-Saharan Africa. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ZG> (2021. 10. 23.)

<sup>26</sup> Oduola, Ayodele (2018): Addressing the Foreign Direct Investment Paradox in Africa. *Africa Renewal*, UN. <https://www.un.org/africarenewal/web-features/addressing-foreign-direct-investment-paradox-africa> (2021. 10. 27.)

amely már egyébként is a globális klímaváltozás nagy vesztese. Ráadásul Kína az illegális erdőirtás és a veszélyeztetett fajok (orrszarvú, elefánt stb.) orvvadászatának egyik fő okozója azáltal, hogy a szürke és fekete zóna termékeinek, a trópusi fának, az elefántcsontnak, az orrszarvúagynak stb. a felvevőpiaca.<sup>27</sup> Mindezek, s még számos más tényező eredményeképpen mára egyértelművé vált, hogy Kína „afrikai szafarija” nem oldotta meg a földrész gondjait, sem a függést a nyersanyagexporttól, a világpiaci árak változásától és a felvevőpiacok konjunkturális ingadozásaitól. A 2020-ban bekövetkezett pandémia rövid távon a kínai befolyás erősödésével járt, hiszen Afrika minden más földrésznél jobban ki volt szolgáltatva az egészségügyi felszerelések és berendezések kínai importjának, s a pekingi diplomácia mindent meg is tett, hogy maszkok, védőfelszerelések, majd vakcinák ajándékozásával, kedvezményes értékesítésével tovább építse a megbízható partner képét. A globális ellátási láncok átmeneti összeomlása azonban hosszabb távon kikövetelik a kontinens belső kohéziójának megerősítését, és a külső kiszolgáltatottság csökkentése irányába hatnak. A Covid-19 a becslések szerint csak a 2020-as évben 100 milliárd dollár veszteséget jelentett Afrikának, a kontinens GDP-jének közel 5 százalékát.<sup>28</sup>

A 21. században Afrikának számos globális kihívással kell szembenéznie. A kontinens nem igazán nyert az immár évtizedek óta működtetett segélyiparral, sőt ma már láthatóak a veszteségek is. Az utóbbi években különösen felerősödtek azok az Afrikán belülről jövő hangok, amelyek a segélyek értelmét kérdőjelezzik meg. Mivel az „új gazdasági világrend” lekerült a napirendről, szükség volna a nemzetközi közösség által konszenzuálisan elfogadott új játékszabályokra. Ha minden marad a régiben, akkor belátható időn belül nem változnak meg az olyan elképesztő mutatók, hogy a 83 milliós Németország nagyobb vásárlóerővel bír, mint az 1,3 milliárdos Afrika, vagy az egy főre számított vagyon terén 2019-ben Afrika 6 488 dollárral leghátul kullogott, míg Észak-Amerika 417 694 dollárral vezetett. (A világátlag 70 849 dollár volt, az afrikai mutató 11-szerese.) Európa és Észak-Amerika a Föld népességének 17 százalékát adja, de a vagyon 55 százalékát birtokolja. Ezzel szemben Afrika szintén 17 százalékát adja a Föld lakosságának, de a teljes vagyon mindössze 1,7 százalékával rendelkezik.<sup>29</sup>

A UNDP, az ENSZ Fejlesztési Programja által évente közzétett humán fejlettségi index (*Human Development Index*) alapján a szubszaharai Afrika hátul kullog. A 2019-es rangsorban a Föld legfejlettebb országai közé egyetlen afrikai ország sem kerül be, a fejletteknek minősített országok között is mindössze a Seychelles-szigetek és Mauritius képviseltetik magukat, mindketten kis szigetállamok, Afrika egészéhez viszonyítva elhanyagolható népességgel. Botswana csak a 94., a Dél-afrikai Köztársaság, a kontinens legfejlettebb országa pedig csak a 113. helyen áll. Az „alsóházban” viszont Afrika dominál, az utolsó 12 helyen kivétel nélkül szubszaharai ország található, de az utolsó 34 helyen – három kivétellel – szintén a régió országai tömörülnek.<sup>30</sup> A térség szinte bebetonozta magát e fontos mutató terén a legfejletlenebbek közé. Ez maga az afrikai tragédia dióhéjában, s hogy a kontinens helye milyen lesz a 21. század globális rendszerében, azt alapvetően ennek a mutatónak a javulása, stagnálása, esetleges romlása fogja meghatározni.

<sup>27</sup> Tarrósy István (2019): A kínai „Övezet és Út Kezdeményezés” és Kelet-Afrika: geopolitikai térnyerés, infrastruktúra, függőség. *Terrületi Statisztika*, 59. évf. 6. sz. 669–670.

<sup>28</sup> Sidiropoulos, Elizabeth (2020): Africa after COVID-19 and the retreat of globalism. *Policy Insights* 83, South African Institute of International Affairs, 2020. ápr. <https://www.jstor.org/stable/resrep25959> (2021. 10. 22.)

<sup>29</sup> *Global wealth databook 2019*. Credit Suisse Research Institute, 6. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> (2021. 10. 23.)

<sup>30</sup> *Human Development Index Ranking*. United Nations Development Programme, Human Development Report 2019, 300–303. <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> (2021. 10. 23.)

## Felhasznált irodalom

- Alabi, Reuben Adeolu *et al.* (2011): *Africa and the Global Financial Crisis: Impact on Economic Reform Processes*. LIT Verlag, Berlin.
- Arrighi, Giovanni (2008): Az afrikai válság – Világrendszerbeli és regionális aspektusok. *Eszmélet*, 20. évf. 78. sz. [https://epa.oszk.hu/01700/01739/00063/eszmelet\\_EPA01739\\_78.item811.htm](https://epa.oszk.hu/01700/01739/00063/eszmelet_EPA01739_78.item811.htm) (2021. 10. 23.)
- Cooper, Frederick (2005): From Colonial State to Gatekeeper State in Africa. *Working Paper Series* 04–05, The Mario Einaudi Center for International Studies. October 2005. Ithaca, New York.
- Dubow, Saul (2011): Macmillan, Verwoerd, and the 1960 'wind of change' speech. *Historical Journal*, 54. évf. 4. sz. 1087–1114.
- Duodu, Cameron (2005): Short-changed by history, Africa deserves a hand up. *The Guardian*, 13 2005. 03. 13.
- Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa: Rules of origin for enhanced intra-African trade*. UNCTAD, Geneva, Switzerland, 2019. 06. 26. <https://unctad.org/press-material/facts-figures-0> (2021. 10. 23.)
- GDP growth (annual %) – Sub-Saharan Africa*. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ZG> (2021. 10. 23.)
- GDP per capita, PPP (current international \$) – Ghana*. World Development Indicators database, World Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=GH> (2021. 07. 15.)
- Global wealth databook 2019*. Credit Suisse Research Institute. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> (2021. 10. 23.)
- Griffiths, Ieuan L.I. (1985): *An Atlas of African Affairs*. Methuen, London.
- Laakso, Liisa – Olukoshi, Adebayo O. (1996): The Crisis of the Post-Colonial Nation State Project in Africa. In: Olukoshi, Adebayo O. – Laakso, Liisa (szerk.): *Challenges to the Nation-state in Africa*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 7–39.
- Human Development Index Ranking*. United Nations Development Programme, Human Development Report 2019. <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> (2021. 10. 23.)

- Lee, Margaret C. (2006): The 21st Century Scramble for Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 24. évf. 3. sz. 303–330.
- Magliveras, Konstantinos D. – Naldi, Gino J. (2002): The African Union: A New Dawn for Africa? *International & Comparative Law Quarterly*, 51. évf. 2. sz. 415–425.
- Mapuva, Jephias – Makaye, Peter (2010): Poverty Amidst Plenty: Southern Africa's Regional Shame. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12. évf. 7. sz. 159–171.
- Moti, Ukertor Gabriel (2019): Africa's Natural Resource Wealth: A Paradox of Plenty and Poverty. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 6. évf. 7. sz. 483–504.
- Nafziger, E. Wayne (1990): *The Economics of Developing Countries*. Prentice Hall, New York.
- Odusola, Ayodele (2018): Addressing the Foreign Direct Investment Paradox in Africa. *Africa renewal*, UN. <https://www.un.org/africarenewal/web-features/addressing-foreign-direct-investment-paradox-africa> (2021. 10. 27.)
- Oil and Natural Gas in Sub-Saharan Africa: *Liquid Fuels Reserves and Production in Sub-Saharan Africa*. U.S. Energy Information Administration, 2013. 08. 01. [https://www.eia.gov/pressroom/presentations/howard\\_08012013.pdf](https://www.eia.gov/pressroom/presentations/howard_08012013.pdf) (2021. 07. 11.)
- Sidiropoulos, Elizabeth (2020): Africa after COVID-19 and the retreat of globalism. *Policy Insights* 83, South African Institute of International Affairs, 2020. ápr. <https://www.jstor.org/stable/resrep25959> (2021. 10. 22.)
- Singh, Daleep (2008): *Francophone Africa 1905–2005. A Century of Economic and Social Change*. Allied Publishers, New Delhi.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company, New York.
- Tarrósy István (2006): Az el nem kötelezettek mozgalma 1955–2005. A „harmadik út” a világpolitika rendszerében. In: S. Szabó Péter (szerk.): *Pécsi politikai tanulmányok III*. Pécsi Tudományegyetem, Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs. 63–72.
- Tarrósy István (2019): A kínai „Övezet és Út Kezdeményezés” és Kelet-Afrika: geopolitikai tényezés, infrastruktúra, függőség. *Területi Statisztika*, 59. évf. 6. sz. 669–692.

# EGY MÉG ÚJABB KÖZEL-KELET? AZ ÁBRAHÁM-MEGÁLLAPODÁSOK HÁTTERE ÉS REGIONÁLIS ÖSSZEFÜGGÉSEI

Csicsmann László – Paragi Beáta\*

## Bevezetés

Ha időről időre fel is merül az új Közel-Kelet (*new Middle East*) víziója,<sup>1</sup> az arab–izraeli kapcsolatokat vizsgáló tudományos kutatások középpontjában évtizedeken keresztül a felek közötti háborúk, konfliktusok, nézetkülönbségek, a különféle megállapodási kísérletek, illetve az izraeli–palesztin kapcsolatok állnak.<sup>2</sup> Nem véletlenül: Izrael és az arab világ államai között annak ellenére korlátozottnak mondhatók a politikai és társadalmi kapcsolatok, hogy egy térségben, egymás szomszédságában léteznek.

Izrael függetlenségének kikiáltását (1948) a kezdetektől bojkott kísérte az Arab Államok Ligája (Arab Liga) országai részéről, amennyiben az utóbbiak igazságtalannak érezték az ENSZ felosztási tervét (1947), majd az első arab–izraeli háború következményeit, a palesztin *nakbát*.<sup>3</sup> Ezt követte az 1967-es háború, a Sínai-félsziget, a Golán-fennsík, Kelet-Jeruzsálem, Ciszjordánia és a Gázai övezet megszállása, illetve az arra válaszul Kartúmban megfogalmazott „három nem politikája”, amelynek szellemében a 22 arab állam közösen állt ki amellett, hogy nem ismerik el Izraelt, nem tárgyalnak Izraellel és nem kötnek vele békét.<sup>4</sup> Az Arab Ligának Izrael tulajdonképpen sokat „köszönhet” – hiszen részben kirekesztésének következtében fő kereskedelmi partnerei a világ nyugati felén találhatók, nemzetgazdasága pedig szervesen kapcsolódik a világkereskedelemben –, az elutasítás e kollektív politikája tehát nem állta ki az idő próbáját.

Az évek során Izrael békeszerződést kötött először Egyiptommal<sup>5</sup> (1979), majd aláírta az oszói megállapodásokat a palesztin nép képviselőire jogosult Palesztin Felszabadítási Szervezet-

\* Csicsmann László, tanszékvezető habilitált egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem. Paragi Beáta, habilitált egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Vö. Peresz, Simon (1995): *Az új Közel-Kelet*. Múlt és Jövő Lap- és Könyvkiadó, Budapest. A hidegháborús nemzetközi rendszer végével kedvező nemzetközi légkör bontakozott ki, amely lehetővé tette, hogy a nagyhatalmak és a regionális szereplők multilaterális tárgyalásokat folytassanak a vitatott közel-keleti kérdések rendezése végett. Ennek keretében indult el az ún. madridi folyamat, amelynek kapcsán az „új Közel-Kelet” kifejezés rendre elhangzott. A kifejezés továbbá a 2011-ben kezdődött arab felkeléshullám kapcsán – közkeletű nevén arab tavasz – is gyakran megjelent az Obama-adminisztráció képviselőinek a részéről.

<sup>2</sup> Rostoványi Zsolt (2006): *Együttélésre ítélve. Zsidók és palesztinok küzdelme a Szentföldért*. Corvina Kiadó, Budapest.

<sup>3</sup> Losman, David (1972): *The Arab Boycott of Israel*. *International Journal of Middle East Studies*, 3. évf. 2. sz.

<sup>4</sup> Az ún. kartúmi nyilatkozat kapcsán lásd Meital, Yoram (2000): *The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination*. *Middle East Journal*, 54. évf. 1. sz.

<sup>5</sup> Az arab államok ellenállása Kairó (átmeneti) izolációjához vezetett, Egyiptomot kizárták az Arab Államok Ligájából a békeszerződés következtében. Az egyiptomi lakosság jelentős hányada ellenezte az Izraellel való kibékülést, ennek következtében Anvár Szadat elnököt 1981 októberében, a jom kippuri háború emlékére szervezett katonai díszszemlén egy radikális dzsihadista megölte.

tel (PFSZ, 1993), végül békeszerződést kötött Jordániával is (1994). Ennek ellenére a politikai megállapodások nem eredményezték sem a bilaterális arab–izraeli kapcsolatok elmélyülését/kiterjedését, sem más arab országokkal kötött egyezményeket nem vontak maguk után. Miközben a palesztin kérdés, illetve a nemzetközi terrorizmus kapcsán folyamatos a diplomáciai és hírszerzési egyeztetés Izrael, Egyiptom és Jordánia között, a gazdasági-társadalmi kapcsolatok korlátozottan mondhatók még ezen országok esetén is. Tény, hogy az 1990-es évek változásai (elsősorban az oslói békefolyamat)<sup>6</sup> már nagyobb teret nyitottak a politikai közeledésre Izrael felé: a Jordániával kötött 1994-es békeszerződés mellett Szíria és több Öböl menti állam is óvatos lépéseket tett Izrael felé, azonban a részben titkos kapcsolatkeresésnek a második intifáda (2000) kirobbanása véget vetett.<sup>7</sup> Ettől függetlenül Izrael informális kapcsolatai a távolabbi Öböl-térségbeli arab országokkal a hivatalosnak tekinthető „radar” alatt maradtak, és olyan témákra korlátozódtak, mint a vízgazdálkodás, illetve a terrorizmus elleni küzdelem. Az Izraellel szomszédos államok közül két országgal a mai napig nem sikerült békeszerződést kötni a fennálló területi viták (Szíria vonatkozásában a Golán-fennsík; Libanon kapcsán kisebb jelentőségű területi kérdések, mint a Seba-tanyák hovatartozása), valamint a politikai ellentétek miatt. 1999-ben az Arab Liga tagjaként Mauritánia elismerte Izrael Állam létezéséhez való jogát, megtörve a „három nem politikáját”, azonban az országban lezajlott politikai változások eredményeként tíz évvel később, 2009-ben visszavonta a nyilatkozatot. Ebben nagy szerepet játszott a 2009-es gázai háború.

Ilyen előzmények alapján nem kis meglepetést keltett, amikor 2020. szeptember 15-én a tágabb közvélemény is értesülhetett arról, hogy a Fehér Házban aláírták az ún. Ábrahám-megállapodásokat, mely kifejezés egyrészt utal egy közös nyilatkozatra, másrészt az annak elfogadását követően aláírt bilaterális megállapodásokra. Utóbbiakat egyik oldalról Izrael, másik oldalról az Egyesült Arab Emírségek (*United Arab Emirates*, UAE), Bahrein, majd később Marokkó és Szudán írta alá. Ezzel hatra – ha a PFSZ-t és az oslói megállapodásokat is számoljuk, hétre – nőtt azon térségbeli aktorok száma, amelyek kétoldalú megállapodás formájában normalizálták kapcsolatukat Izraellel.

A fejlemények jelentőségét a 22 tagot számláló Arab Liga évtizedeken keresztül vallott hivatalos politikájának tükrében lehet megérteni, amely hozzáállás hosszú ideig meghatározta Izrael térségbeli helyzetét, kirekesztettségét – anélkül azonban, hogy a hivatkozási alapként szolgáló palesztin kérdést megnyugtatóan sikerült volna rendezni. Ellenkezőleg, napjainkra a palesztin államiság ügye talán távolabb van a realitástól, mint 1967-ben lehetett. Nem véletlen, hogy az Ábrahám-megállapodások aláírását követően az Arab Liga elutasította azt a palesztin javaslatot (követelést), hogy ítélje el az Izrael és az Egyesült Arab Emírségek közötti megállapodás aláírását.<sup>8</sup>

Tanulmányunk célja az Ábrahám-megállapodások elemzése, illetve jelentőségének értékelése. Ehhez első lépésben bemutatjuk a dokumentumok tartalmát, majd áttekintjük az alá-

<sup>6</sup> Megemlíthető még Kuvait iraki megszállása, amely során a palesztin és iraki vezetés igyekezett összekötni a két kérdést, alárendelve Kuvait függetlenségét saját érdekeiknek. Lásd Gause, F. Gregory, III. (2010): *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge University Press, Cambridge, 106–111.

<sup>7</sup> 1993 és 1996 között Bahreinnel, Katarral és Ománnal is zajlottak kereskedelmi tárgyalások (Dohában és Maszkatban izraeli kereskedelmi iroda is nyílt átmenetileg), az Egyesült Arab Emírségek és Szaúd-Arábia pedig lazított az Izraellel szembeni bojkotton. Ezzel párhuzamosan az arab médiában is csökkent az Izrael-ellenesség mértéke. Lásd Al-Khalili, Majid (2009): *Oman's Foreign Policy. Foundations and Practice*. Praeger Security International, Westport, Connecticut – London. Bővebben lásd: Rabi, Uzi – Mueller, Chelsi (2017): The Gulf Arab States and Israel since 1967: from 'no negotiation' to tacit cooperation. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 44. évf. 4. sz.; illetve Paragi Beáta – Szalai Máté (megjelenés alatt): Izrael és/vagy Palesztina? II. A kétállamos megoldás ellehetetlenülésének regionális és nemzetközi összefüggései. *Külügyi Szemle*.

<sup>8</sup> Arab League refuses to back Palestinians in rebuke of Israel-UAE deal. *Al-Monitor*, 2020. 09. 09. <https://www.al-monitor.com/originals/2020/09/arab-league-palestinian-uae-israel-normalization-condemn.html> (2021. 07. 15.)

íráshoz fűződő különféle érdekeket. Ezt követi annak ismertetése, hogy a nemzetközi közösség főbb aktorai hogyan fogadták a megállapodásokat. A Konklúzió egyben összegzés is, illetve lehetőséget ad a megállapodások jelentőségének megvitatására.

## Az Ábrahám-megállapodások lényege

Az Ábrahám-megállapodások (*Abraham Accords*) jogilag eltérő tartalmú és státuszú dokumentumokat foglalnak magukban, amelyek arra a háromoldalú nyilatkozatra épülnek, amit az UAE, Izrael és az Egyesült Államok írt alá 2020. szeptember 15-én Washingtonban. Az alig egyoldalas szöveg szerint az aláírók elismerik, hogy a közel-keleti és a világbéke egyaránt a kölcsönös megértésen és az együttélésen, valamint az emberi méltóság és szabadság (beleértve a vallásszabadság) tiszteletén alapul; bátorítják a vallások és kultúrák közötti párbeszédet annak érdekében, hogy a három Ábrahám-vallás között, illetve az egész emberiséget tekintve ösztönözzék a béke kultúráját; hisznek abban, hogy a kihívásokat legjobb együttműködés és párbeszéd segítségével megoldani, és abban, hogy az államok közötti baráti kapcsolatok kialakítása hozzájárul a tartós béke eléréséhez a Közel-Keleten éppúgy, mint világviszonylatban.<sup>9</sup>

E deklaráció aláírását követte a kétoldalú megállapodások aláírása, illetve nyilatkozatok elfogadása, amelyek a bilaterális kapcsolatok normalizálásáról rendelkeztek.<sup>10</sup> Ezen dokumentumok szerkezete teljesen eltérő logikát követ, illetve tartalmukat tekintve sem teljesen azonosak. Békészerződésről (*peace agreement*) csak Izrael és az UAE esetén beszélhetünk, Izrael Bahreinnel és Marokkóval külön nyilatkozatot írt alá, Szudán pedig utólag csatlakozott az első, szeptember 15-i nyilatkozathoz. Érdeemes megjegyezni, hogy a négy aláíró állam közül egyedül Szudán tekinthető háborús félnek, ugyanis a nílusi állam közvetlenül résztvevője volt az 1967-es hatnapos háborúnak. Továbbá az észak–déli polgárháború mindkét szakaszában Izrael Állam aktívan beavatkozott a kartúmi kormánnyal szemben. Az Egyesült Arab Emírségek 2021-ben ünnepi fennállásának 50. évfordulóját, nemzetközi jogi szempontból a békeszerződés említése csak akkor indokolható, hogyha az arab–izraeli konfliktust tágnak, a háborúban közvetlenül érintett feleken túlmutatóan értelmezzük.

A leghosszabb (hétoldalas) dokumentum az Izrael és az UAE által kötött megállapodás, amelynek elsődleges célja a béke megteremtése, valamint a diplomáciai kapcsolatok felvétele és normalizációja. Preambuluma szerint az aláíró felek elismerték, hogy az arab és a zsidó nép egyaránt a közös ős, Ábrahám leszármazottja, és ennek szellemében olyan Közel-Keletet szeretnének létrehozni, amelyben muszlimok, zsidók, keresztények, mindenféle vallási felekezet és irányzat

<sup>9</sup> Eredetiben: "We, the undersigned, recognize the importance of maintaining and strengthening peace in the Middle East and around the world based on mutual understanding and coexistence, as well as respect for human dignity and freedom, including religious freedom. We encourage efforts to promote interfaith and intercultural dialogue to advance a culture of peace among the three Abrahamic religions and all humanity. ... We believe that the best way to address challenges is through cooperation and dialogue and that developing friendly relations among States advances the interests of lasting peace in the Middle East and around the world." A nyilatkozat elérhető: *The Abraham Accords Declaration*. U.S. Department of State, é.n. <https://www.state.gov/the-abraham-accords/> (2021. 07. 15.)

<sup>10</sup> Izrael–UAE: *Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel*. Washington, 2020. 09. 15.; Izrael–Bahrein: *Abraham Accords: Declaration of Peace, Cooperation, and Constructive Diplomatic and Friendly Relations*. Washington, 2020. 09. 15.; Izrael–Marokkó: *Joint Declaration. The Kingdom of Morocco, the United States of America and the State of Israel*. Washington, 2020. 12. 22.; Izrael–Szudán: *The Abraham Accords Declaration*. Washington, 2021. 01. 06.

követői megtalálják a helyüket, és kölcsönös egyetértésben, valamint tiszteletben élnek együtt.<sup>11</sup> A palesztin kérdés szintén megemlítésre került a Preambulumban, ám az aláíró felek nem fogalmaztak meg annál többet, minthogy vállalták, a jövőben is azon lesznek, hogy igazságos, átfogó, reális és tartós megoldást találjanak az izraeli–palesztin konfliktusra.<sup>12</sup> A dokumentum további része a kétoldali kapcsolatok tartalmára vonatkozik, és olyan területeken vízionál együttműködést, mint a gazdaság, a turizmus és a légiközlekedés.

Az aláírást követően négy arab állam (Bahrein, az Egyesült Arab Emírségek, Marokkó és Szudán) is felvette a diplomáciai kapcsolatot Izraellel,<sup>13</sup> illetve elkötelezte magát a gyakorlati kapcsolatok normalizálása mellett is.

## Az aláíró felek megállapodásokhoz fűződő érdekei

A megállapodáshoz fűződő érdekeket számba lehet venni regionális szinten, illetve az aláíró felek parciális érdekeinek, illetve motivációinak elemzése révén. Az előbbi halmazzal kezdve elemzésünket, alapvetően három fő tényező érdemel figyelmet: a politikai-diplomáciai kapcsolatok alakulása; a gazdasági-kereskedelmi integráció szorosabbá válása a térségben; a három monoteista vallás fontosságának elismerése, illetve a vallásközi párbeszéd szerepének hangsúlyozása.

Egyrészt a megállapodások hozzájárulhatnak egy valóban új „új Közel-Kelet” kialakulásához, amennyiben a kapcsolatok normalizálása<sup>14</sup> Izraellel követendő példa lesz az arab államok körében (lásd következő rész). Kérdés persze, hogy a Közel-Kelet mennyiben tud megújulni – illetve újnak lehet-e tekinteni azt a térséget, amelynek szereplői a jövőben nem Izraellel állnak konfliktusban (a palesztin ügy miatt), hanem más törésvonalak mentén, de tovább folytatják az erőszakalkalmazást, fenntartva a régiót évtizedek óta jellemző instabilitást.

Másrészt a normalizáció hozzájárulhat a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok intenzívebbé válásához, egyfajta békeosztalék (*peace dividend*) formájában egy olyan térségben, amely a legkevésbé integrált gazdasági értelemben. Miközben ez utóbbi várakozást az oszói megállapodás kapcsán is megfogalmazták – abban bízva, hogy az Izrael és a PFSZ közötti politikai megállapodás majd erősíti Izrael és az arra nyitott térségbeli államok közötti gazdasági kapcsolatokat –,<sup>15</sup> a békefolyamat elakadása aláásta ezen ambíciókat.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> "Recognizing that the Arab and Jewish peoples are descendants of a common ancestor, Abraham, and inspired, in that spirit, to foster in the Middle East a reality in which Muslims, Jews, Christians and peoples of all faiths, denominations, beliefs and nationalities live in, and are committed to, a spirit of coexistence, mutual understanding and mutual respect." *Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel*. U.S. Department of State, 2020. 09. 15. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/UAE-Israel-treaty-signed-FINAL-15-Sept-2020-508.pdf> (2021. 07. 15.)

<sup>12</sup> "[...] committing to continuing their efforts to achieve a just, comprehensive, realistic and enduring solution to the Israeli-Palestinian conflict". Uo.

<sup>13</sup> Winter, Ofir – Guzansky, Yoel (2020): *Islam in the Service of Peace: Religious Aspects of the Abraham Accord*. INSS Insight, No. 1379, 2020. 09. 06. <https://www.inss.org.il/publication/israel-uae-deal-and-islam/> (2021. 07. 15.)

<sup>14</sup> A normalizáció kérdése vita tárgyát képezi. A palesztin oldal a normalizációt a kétállamos megállapodás feladásának tekinti. Izrael úgy jut diplomáciai előnyhöz, hogy közben nem tesz lépéseket a palesztin államiság irányába. Vö. Pressman, Jeremy (2021): *The False Promise of the Abraham Accords*. *Foreign Affairs*, 2021. 09. 15. <https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/2021-09-15/false-promise-abraham-accords> (2021. 12. 15.)

<sup>15</sup> Peresz, i.m.

<sup>16</sup> Egel, Daniel – Efron, Shira – Robinson, Linda (2021): *Peace Dividend. Widening the Economic Growth and Development Benefits of the Abraham Accords*. Rand Corporation, 2021. márc. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1149-1.html> (2021. 07. 15.)

Végül, de nem utolsó sorban, említést érdemel a vallás mint meghatározó politikai tényező tekintetbe vétele. Nemzetközi egyezményekben a legkevésbé sem jellemző a vallási dimenzióra hivatkozni, akkor sem, ha a vallási meggyőződéshez, illetve a vallásgyakorláshoz való jog az alapvető emberi jogok között van elismerve.<sup>17</sup> Az Ábrahám-megállapodások e tekintetben minden korábbi bilaterális, illetve regionális/multilaterális kezdeményezést meghaladnak, amennyiben pusztán a nemzetközi jogra hivatkozó, szekulárisnak tekinthető korábbi dokumentumokkal ellentétben tekintetbe vették, hogy a térségben a vallás, pontosabban a vallások milyen domináns szerepet játszanak. Az aláírással Izrael – mint zsidó állam – lényegében megadta az iszlámnak azt az elismerést,<sup>18</sup> amelyet a szekuláris nyugati világ, illetve nemzetközi közösség nem tudott megadni. Izrael aláírása mellett persze említést érdemel az Egyesült Államok, illetve a Trump-adminisztráció, amely utóbbinak köszönhetően a vallási tolerancia ösztönzése központi elemként szerepel a megállapodásokban. Ez akkor is vitathatatlan, ha egyes kritikák szerint nem világos, hogy mindez hogyan fog testet ölteni egy koherens külpolitikai narratívában. Tény, hogy számos intézményi, jogi és politikai megfontolás, illetve korlát van, amely a vallási szempontok figyelembevételét akadályozza a térségben is.<sup>19</sup>

## A rendszerszintű, a regionális és a belpolitikai összefüggések

Az Ábrahám-megállapodások megszületésében jelentős szerepe van a nemzetközi rendszer egészével, a regionális viszonyokkal, valamint az egyes államok belpolitikai helyzetével kapcsolatos tényezőknek.<sup>20</sup> Az alábbiakban ezeket vesszük sorra.

### Az Ábrahám-megállapodások globális háttere

A nemzetközi rendszer egészét érintő változásokat jellemzi, hogy az Egyesült Államok „unipoláris pillanatát” (*unipolar moment*) felváltotta egy többpólusú világrend, amelyben Kína látványos felemelkedése zajlik. A közel-keleti térséget érintően jelenleg négy külső szereplő határozza meg a politikai és gazdasági feltételrendszert (az Amerikai Egyesült Államok, Oroszország, Kína, valamint az Európai Unió). Az Egyesült Államoknak a Közel-Kelethez fűződő viszonya átalakulóban van, a világ egyik legnagyobb olajtermelőjeként és a palagázipar felfutása miatt nem függ közvetlenül a térségbeli szénhidrogénkészletektől úgy, mint az 1990-es években. Washingtonnak a térségtől való távolodását (*disengagement*) posztamerikai Közel-Keletként írja le a szakirodalom.<sup>21</sup> A Trump-adminisztráció zászlajára tűzte a közel-keleti biztonsági architektúra (*Middle Eastern Security Architecture*) kiépítését, amelynek keretében a Washingtonnal szövetséges államok képviselnék az amerikai érdekeket a térségben. A Trump-adminisztráció Közel-Kelet-politikája továbbá

<sup>17</sup> Bövebben Temperman, Jeroen (2015): *Religious Hatred and International Law. The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>18</sup> Winter-Guzansky, i.m.

<sup>19</sup> Jeong, Hae Won (2021): The Abraham Accords and Religious Tolerance: Three Tales of Faith-Based Foreign-Policy Agenda Setting. *Middle East Policy*, 28. évf. 1. sz. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/mepo.12540> (2021. 07. 15.)

<sup>20</sup> Fulton, Jonathan – Yellinek, Roie (2021): UAE–Israel diplomatic normalization: a response to a turbulent Middle East region. *Comparative Strategy*, 40. évf. 5. sz.

<sup>21</sup> Quero, Jordi – Dessì, Andrea (2019): Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: reacting vis-à-vis a volatile external security-provider. *British Journal of Middle East Studies*, 48. évf. 2. sz.

magában foglalta az Iránnal szembeni maximális nyomás alkalmazását (*maximum pressure policy*), a terrorizmussal szembeni fellépést, az olajszállítás szabadságát a Hormuzi-szoroson keresztül, valamint Izrael biztonságának szavatolását, és az izraeli–palesztin békefolyamat elősegítését.<sup>22</sup> A 2021. évben hivatalba lépő Biden-adminisztráció nemcsak, hogy elfogadta, hanem Közel-Kelet-politikájának alakítása során épített az Ábrahám-megállapodások kínálta politikai lehetőségekre.

Miután a jelenleg átalakulóban lévő nemzetközi rendszert egyre inkább az amerikai–kínai versengés – vagy ahogy Trump nevezte, kereskedelmi háború – határozza meg, így Washington számára kulcsfontosságú volt egy olyan kezdeményezés, amely a Kínával is jó viszonyt és mélyülő kereskedelmi kapcsolatokat felmutató államokat a saját szövetségi rendszerébe tereli. Az Ábrahám-megállapodások keretében érintett államok közül az Egyesült Arab Emírségekkel, Bahrein-nel és Marokkóval Kína stratégiai partnerségi megállapodásokkal rendelkezik.<sup>23</sup> Kína a közel-keleti térséggel jelentős gazdasági függőségi viszonyban van, ugyanis kőolajimportjának több mint 40 százaléka a régió néhány országából származik, valamint jelentős szerepe van a térségnek a gázellátásban is.<sup>24</sup> A kínai stratégiai terveket – Egy övezet, egy út kezdeményezés (BRI) – a Közel-Kelet egyes államai nélkül nem lehet végrehajtani, hiszen a Keletről Nyugatra irányuló gazdaságfejlesztési stratégia középpontjában olyan térségbeli államokat találunk, mint Irán.

Kína általában negatívan értékeli az Egyesült Államok Közel-Keleten tanúsított politikai magatartását, ugyanakkor az Ábrahám-megállapodásokat egy finom támogatással kommentálták mind a hivatalos források, mind az elemzők.<sup>25</sup> Korábban is láthattuk, hogy bizonyos közel-keleti kihívások egy oldalra terelik Washingtont és Pekinget, ilyennek tekinthetjük például az Iszlám Állammal szembeni küzdelmet 2014-től, amelynek – tegyük hozzá – Kína fizikailag nem volt résztvevője. Kínát a gazdasági érdekek mellett jelentős politikai célok is vezérik, amelyben az izraeli–palesztin kérdés megoldása kulcsfontosságú célkitűzés. Kína szemszögéből különösen az Egyesült Államok által tágabb Közel-Keletként definiált térség és az Ábrahám-megállapodások összefüggése emelhető ki. Az Afganisztánban történt események – a kivonulás, a tálib hatalomátvétel – azt az üzenetet sugallja, hogy az Egyesült Államok sorsfordító helyzetben magára hagyja a szövetségeseit.<sup>26</sup> Ez az érv Kína számára lehetőséget teremt a térségbeli országokkal kialakított kapcsolatokban. A másik oldalon az arab–izraeli „kibékülés” pedig lehetőséget jelent Washington számára, hogy bizonyos – korábban izraeli vétó alá eső – fegyvereket értékesítsen a szövetségesei számára. Izrael továbbá 2021-ben hivatalosan a CENTCOM (*U.S. Central Command*) parancsnoksága alá került az európai irányítás alól, amely a katonai és titkosszolgálati együttműködés növekvő lehetőségeire mutat rá. Pakisztán mint a tágabb Közel-Kelet periferiáján lévő állam a kínai BRI-törekvések szemszögéből kulcsfontosságú. Egyes vélemények szerint Pakisztán nem arab muszlim országgént hamarosan csatlakozhat az Ábrahám-megállapodásokhoz, és elismerheti Izraelt. Egy nemrégiben megjelent tanulmány amellet érvel, hogy ugyan Pakisztánon növekszik a nyomás,

<sup>22</sup> Az amerikai Közel-Kelet-politika stratégiai irányait illetően lásd az alábbi, nemrégiben megjelent könyvet. Kaye, Dalia Dassa et al. (2021): *Reimagining U.S. Strategy in the Middle East. Sustainable Partnerships, Strategic Investments*. Rand Corporation, Santa Monica, Calif.

<sup>23</sup> A kapcsolatok legmagasabb szintje az átfogó stratégiai partnerségi megállapodás, amelyet Iránnal, Szaúd-Arábiával, Egyiptommal és Algériával írt alá Peking a térség országai közül.

<sup>24</sup> Lons, Camille et al. (2019): China's Great Game in the Middle East. *European Council on Foreign Relations (ECFR) – Policy Brief*, 2019. 10. 21. 11. [https://ecfr.eu/publication/china\\_great\\_game\\_middle\\_east/](https://ecfr.eu/publication/china_great_game_middle_east/) (2021. 07. 15.)

<sup>25</sup> Gering, Tuvia (2020): China's View of the Abraham Accords. *The Jerusalem Institute for Strategy and Security – Policy Paper*, 2020. 10. 20. <https://jiss.org.il/en/gering-chinas-view-of-the-abraham-accords/> (2021. 07. 15.)

<sup>26</sup> Fulton–Yellinek, i.m.

viszont a palesztin ügy feladásával többet veszíthet a térségbeli pozíciójából.<sup>27</sup> Az Európai Unió tagállamainak Izrael-politikájában jelentős differenciáltság fedezhető fel, Kínához hasonlóan visszafogottan, de pozitívan értékelte a közel-keleti normalizációs folyamat előrehaladását. Ennek oka elsődlegesen az, hogy a Trump-adminisztráció Közel-Kelet-politikája több ponton keresztezi az európai törekvéseket, ilyenek az iráni nukleáris megállapodás fenntartása, valamint a kétállamos megállapodásnak az oslói elvek szerinti megvalósítása.<sup>28</sup> Az Európai Unió, miközben geopolitikai fekvése folytán a legfontosabb szereplő lehetne a térségben, az ottani eseményeket kevésbé befolyásoló politikát folytat (*policy taker rather than a policy maker*). Az EU az elmúlt időszakban igen kritikus véleményeket fogalmazott meg Netanyahu palesztin politikája, és különösen a 2020-ban kinyilvánított – az amerikai törekvésekkel párhuzamos, a Nyugati Part jelentős hányadát annektálni tervező – izraeli politikával kapcsolatban. Brüsszelnek az Ábrahám-megállapodásokkal kapcsolatos óvatosan pozitív megnyilatkozásai elsősorban a kétállamos megállapodás megvalósításának bizonytalanságával kapcsolatosak, hiszen az európai integrációs szervezet a kezdetektől fogva a legfőbb anyagi és erkölcsi támogatója a palesztin állam megvalósításának.

Az Európai Unió 2021 februárjában a szomszédságpolitika legújabb dokumentumát tette közzé „Megújított partnerség a déli szomszédsággal – Új program a földközi-tengeri térség számára” (*Renewed partnership with the Southern Neighbourhood – A new Agenda for the Mediterranean*) címmel, amely egyértelműen lehetőségként fogalmazza meg az Ábrahám-megállapodásokat, amely a trilaterális – az EU, az arab állam(ok) és Izrael közötti – kapcsolatok politikai és gazdasági jellegű elmélyítését jelentheti.<sup>29</sup> Az Európai Unió az elmúlt két évtizedben a szomszédságpolitika stratégiai fókuszába helyezte a palesztin kérdés rendezését, miközben a térségben a palesztin kérdés veszített a jelentőségéből, és mintha a korábbi elvekhez való ragaszkodás megakadályozná a hatékony uniós szerepvállalást a térség vonatkozásában.

## Az Ábrahám-megállapodások regionális kontextusa

Az Ábrahám-megállapodások létrejöttében jelentős szerepet játszik az elmúlt évtizedekben végbemenő regionális szintű átalakulás. A térség politikai viszonyaira – egyes vélemények szerint – a hidegháborús nemzetközi rendszerhez hasonló blokkosodás jellemző,<sup>30</sup> azonban más szakértők az együttműködés *ad hoc*, „cseppfolyós” jellegét emelik ki.<sup>31</sup> Kétségtelen, hogy a Közel-Kelet legjelentősebb törésvonala két térségbeli regionális hatalom, Irán és Szaúd-Arábia között húzódik, a konfrontáció mellett azonban – különösen az elmúlt két esztendőben – a párbeszéd jeleit is látjuk. A két meghatározó térségbeli államon kívül azonban olyan országok, mint Egyiptom,

<sup>27</sup> Ahmad, Zahid Shahab – Abbas, Khurram (2021): The Abraham Accords and Pakistan. *Middle East Policy*, 28. évf. 2. sz. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/mepo.12569> (2021. 12. 15.)

<sup>28</sup> Buttiglione, Benedetta (2020): The Underappreciated Abraham Accords. The Abraham Accords, the Palestinians and the EU. *La Voce Repubblicana*, AJC Transatlantic Institute, 2020. 12. 10. <https://transatlanticinstitute.org/analysis/underappreciated-abraham-accords> (2021. 12. 15.)

<sup>29</sup> A new agenda for the Mediterranean: the Council approves conclusions on a renewed partnership with the Southern Neighbourhood. *European Commission*, 2021. 04. 29. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/new-agenda-mediterranean-council-approves-conclusions-renewed-partnership-southern\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/new-agenda-mediterranean-council-approves-conclusions-renewed-partnership-southern_en) (2021. 12. 15.)

<sup>30</sup> Gause, F. Gregory, III (2014): Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War. *Brookings Doha Centre* – Analysis Paper, No. 11. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/English-PDF-1.pdf> (2021. 12. 15.)

<sup>31</sup> Soler i Lecha, Eduard (2017): Liquid Alliances in the Middle East. *Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) Notes internacionals*, No. 169. [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionals/n1\\_169/liquid\\_alliances\\_in\\_the\\_middle\\_east](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_169/liquid_alliances_in_the_middle_east) (2021. 12. 15.)

Katar, Omán, Izrael és Törökország is fontos szereplőknek – az egyik szerző szerint *"regional swing states"*-nek – nevezhetők.<sup>32</sup>

A térség regionális erőviszonyainak alakulása több ponton is releváns az Ábrahám-megállapodások szempontjából az alábbiaknak megfelelően:

– A szövetségkötés egyik, a térséget tematizáló szempontja a palesztin kérdés, és az izraeli telepesspolitikával, valamint a Nyugati Part megszállásával szembeni ellenállás. Az elmúlt évtizedekben elsősorban az Irán által vezetett ún. ellenállás front (Irán, Szíria, Hamász és Hezbollah) tűzte zászlajára a palesztin ügyet, amely korábban évtizedeken át egyfajta arab egységet teremtetett az Arab Ligán keresztül. A 2010-es években azonban a térségben jelentősebb fenyegetésnek látják egyes államok – mindenekelőtt Szaúd-Arábia és Izrael – Irán expanzióját és nukleáris programját. A palesztin kérdés a 2010-es években nemcsak a globális szinten, hanem a regionális politikában is háttérbe szorult, az Irán-ellenesség pedig összekovácsolta Izrael Államot és az Öböl menti államokat, amelyek eltérő politikát folytattak korábban Iránnal kapcsolatban. A Mahmúd Abbász vezette Palesztin Hatóság (PH) mindinkább elszigetelődik a régióban, és a palesztin vezetést népszerűtlenség és tévesztés jellemzi (lásd később).

– Az Ábrahám-megállapodások szempontjából kulcsfontosságú a fentiekben már elemzett kérdés, az Egyesült Államoknak a közel-keleti térségből való visszahúzódása. Miután Washington az érintett államok legfontosabb fegyverszállítója és a biztonság letéteményese (*security provider*), így óhatatlan az a vélt percepció, hogy magukra maradhatnak, és elsősorban magukra számíthatnak az érintett államok. Mindezt megerősíti a régió kívüli esemény, a 2021 augusztusi amerikai kivonulás Afganisztánból, a párhuzamosan bekövetkező tálib hatalomátvétel ténye, illetve az Egyesült Államok tértelensége. A biztonsági megközelítéseket uraló realista paradigma szerint az államok önsegélyre törekednek ilyen esetekben.<sup>33</sup>

Az Ábrahám-megállapodások megerősítik az elmúlt évtizedben végbement politikai átalakulást, amely szerint a Közel-Kelet „gulfizálódott”, vagyis az Öböl-államok meghatározó súlyt szereztek a térség erőviszonyaiban az ún. revizionista államokkal (az Irán vezette ellenállás frontjával) szemben. Amr Youssef szerint az Ábrahám-megállapodások megerősítik a *status quo*-párti államok szövetségét és együttműködését a térségben.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> A kifejezést a *global swing state* fogalma nyomán alkalmazza Kausch, Kristina (2016): The Promise of Middle Eastern Swing States. *Carnegie Europe*, 2016. 05. 12. <https://carnegieeurope.eu/2016/05/12/promise-of-middle-eastern-swing-states-pub-63565> (2021. 12. 15.)

<sup>33</sup> Fulton–Yellinek, i.m. 502.

<sup>34</sup> Yossef, Amr (2021): The Regional Impact of the Abraham Accords. *Modern War Institute at West Point – MWI Report Series*, No. 2. <https://mwi.usma.edu/wp-content/uploads/2021/02/regional-impact-abraham-accords.pdf> (2021. 12. 15.)

## Az egyes közel-keleti országok érdekei és dilemmái

Izrael minden nyugati orientációja – a cionizmus ideológiája és nemzeti identitása – ellenére sok tekintetben jobban kötődik az arab világhoz, mint akár ahhoz az Európához, ahol a cionizmus eszméje megfogant.

Izrael Állam érdekei szempontjából belpolitikai, regionális és globális szempontok említhetők.<sup>35</sup> Izrael 2019-től kezdve kormányzati válságba került, amelynek eredményeként instabil kormányok alakultak. Két esztendő leforgása alatt összesen négy alkalommal tartottak parlamenti választásokat, amelyek eredményeként Benjamin Netanyahu, az Ábrahám-megállapodásokat Izrael részéről tető alá hozó miniszterelnök politikai vereséget szenvedett. Azonban 2020 szeptemberében, a megállapodás aláírásának időzítése úgy tűnt, kifejezetten a jelenlegi miniszterelnöknek kedvez, hiszen a márciusi választások eredményeként a Likud megállapodott a Benny Gantz vezette Kék és Fehér koalícióval, hogy rotációs alapon töltik be a miniszterelnöki posztot. Netanyahu ráadásul a megállapodással elterelte a figyelmet a médiában megjelenő, öt lejárato korrupciós ügyekről. 2020 decemberében azonban a költségvetési szavazáson megbukott a kormánykoalíció, amely új választások kiírásához, és végső soron Netanyahu vereségéhez vezetett 2021 márciusában.

Nem elhanyagolható tény belpolitikailag az sem, hogy Izrael lakosságának fele észak-afrikai és közel-keleti származású, amely mellett különösen Marokkó–Izrael relációjában nem lehet elmenni; becslések szerint Izrael 9,3 milliós népességéből akár egymillió is lehet marokkói származású.<sup>36</sup> A térségbeli származás érteleme szerint jelenti a politikai tekintetben sokszor figyelmen kívül hagyott, de az egyének és a társadalmi csoportok számára fontos olyan tényezők meglétét, mint a közös gyökerek (zene, konyha/ételek, az arab mint a felmenők sokasága által beszélt közös nyelv stb.). Ettől függetlenül az aláíró arab államok érdekei sokrétűek, és persze a legkevésbé sem mentesek távlati, stratégiai megfontolásoktól. Ez akkor is így van, ha izraeli elemzők szerint ugyan a zsidó állam megkapta az Ábrahám-megállapodásokkal, amire vágyott – elismerést, az évtizedes regionális izolációból való kitörés esélyét – de maguk az aláírt dokumentumok nem tükrözik távlati, illetve átfogó külpolitikai stratégiát vagy tervet.

Izraeli nézőpontból fontos megemlíteni a palesztin belpolitika alakulását is. Mint ismert, a Palesztin Hatóság élén álló Mahmúd Abbász elnöki mandátuma 2009-ben lejárt, így már több mint egy évtizede napirenden van a PH törvényhozói és elnökválasztásának kérdése. A 2021 májusára tervezett törvényhozási választásokat Abbász elnök immáron sokadik alkalommal elhalasztotta, elsősorban Izraelre és a Jeruzsálem-kérdésre hivatkozva. Izrael számára, amely hivatalosan a mai napig a *roadmap* által kijelölt kétállamos megállapodás mellett van, egyre kevésbé elfogadható Abbász elnök szereplése, aki miután nem talál arab regionális támogatókra, egyre inkább a nemzetközi frontra, azon belül is az ENSZ és a szakosított intézményeinek szintjére tereli a palesztin kérdést, ezzel kifejezetten rossz színben feltüntetve Izraelt.<sup>37</sup> Izraelnek érdeke fűződik

<sup>35</sup> Guzansky, Yoel – Marshall, Zachary A. (2020): The Abraham Accords: Immediate Significance and Long-Term Implications, *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14. évf. 3. sz.

<sup>36</sup> *Population – Statistical Abstract of Israel 2019 – No.70. Jews by country of origin and age, 2019.* Central Bureau of Statistics, Israel, 2019. 09. 19. <https://www.cbs.gov.il/en/publications/Pages/2019/Population-Statistical-Abstract-of-Israel-2019-No-70.aspx> (2021. 07. 15.); Chtatou, Mohamed (2021): Understanding Moroccan "Normalization" with Israel. *Washington Institute for Near East Policy, Fikra Forum – Policy Analysis*, 2021. 01. 05. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/understanding-moroccan-normalization-israel> (2021. 12. 15.)

<sup>37</sup> Yadlin, Amos – Michael, Kobi (2017): The Palestinian "Internationalization Strategy": End of the Road? *INSS Insight*, No. 907, 2017. 03. 21. <https://www.inss.org.il/publication/palestinian-internationalization-strategy-end-road/> (2021. 07. 15.)

Abbász elnök leváltásához, és egy, a Fatah fiatalabb szárnyához tartozó palesztin vezető kiválasztásához, és miként korábban is, a Hamász további marginalizálásához.

Izraeli nézőpontból ugyancsak fontos, hogy hosszú távon nem kellett a békefolyamattal kapcsolatosan kompromisszumot kötni. Az annexió és a telepek létesítésének ideiglenes felfüggesztése az egyetlen olyan, amelyet Izrael hallgatólagosan, a diplomáciai tárgyalások során vállalt. Ez egyben azt is jelenti, hogy Izrael Államnak sikerült „megtörni” azt az arab államok által eddig egyenesen gyakorolt politikát, hogy a normalizáció csak a palesztin állam megteremtését követően következhet be.<sup>38</sup> Izraeli szempontból mindez a *status quo* elfogadtatását is jelenti, hiszen az elmúlt évtizedben a palesztin állam létrehozásának a valószínűsége csökkent. Pontosabban fogalmazva Izrael Állam olyan feltételeket követelt (pl. a Nyugati Part jelentős részének annexiója), amelyeket a palesztin vezetés elfogadhatatlannak tartott.

Továbbá izraeli nézőpontból ugyanolyan súllyal esik latba az Irán elleni közös fellépés, mint az ún. *status quo*-párti arab államoknál. A 2015-ben aláírt nukleáris megállapodást Izrael ellenezte, és üdvözölte a Trump-adminisztráció azon lépését, hogy 2018-ban bejelentette az Egyesült Államok kilépését, valamint a szankciók visszaállítását. Az Ábrahám-megállapodások aláírásában az is szerepet játszott, hogy Netanyahu és Trump között szoros személyes kapcsolat alakult ki. A Biden-adminisztráció újrakezdte Iránnal a nukleáris tárgyalásokat, amelynek következtében az arab-izraeli normalizációs folyamat még fontosabbá válik Izrael számára. Külön említést érdemelnek az arab tavasz olyan negatív következményei, mint a biztonsági kihívások az állami vákuummal jelentkező országokban. 2019-ben a szíriai fronton az eddigi közvetetthez képest közvetlen iráni-izraeli nyílt konfrontációra került sor, amelyben Oroszország közvetített. Izrael számára Irán térségbeli expanziója, valamint bizonyos közel-keleti folyamatok – mint a libanoni politikai és gazdasági összeomlás, az iraki arab tavasz 2019-ben, a török Izrael-ellenes retorika és a Hamász gázai politikája – egzisztenciális fenyegetésként értelmeződnek, amelyre az Ábrahám-megállapodások megfelelő politikai választ nyújtnak.

A korábbiakban a legkevesebbet a rendkívül fontos gazdasági kérdésekről szoltunk. Izrael számára az Öböl-államokkal – így az Egyesült Arab Emírségekkel és Bahreinnel – megkötött megállapodás hatalmas gazdasági lehetőséget jelent a további arab piacokon való megjelenés szempontjából.

Az Egyesült Arab Emírségek megállapodását Izraellel több tényező motiválta, amelyek közül talán a legfontosabb, hogy formálissá akarták tenni az egyébként évek óta meglévő robusztus, de informális kapcsolatokat. 2010-ben elsőként Uzi Landau infrastruktúráért felelős izraeli miniszter látogatott az Egyesült Arab Emírségekbe, 2018-ban pedig a sport- és kulturális miniszter kísért el izraeli sportolókat Abú Dhabiba. 2019-ben Izrael Állam meghívást kapott a 2020-as dubaji világkiállításra, amelyet a koronavírus-járvány következtében 2021-ben rendeztek meg. Az Egyesült Arab Emírségek az elmúlt években látványosan aktív, független külpolitikába kezdett, amelynek elemeit Líbiától Jemenig láthatjuk.<sup>39</sup>

Számos szakértő megjegyzi, hogy a 2021-ben a fennállásának 50. évfordulóját ünneplő államban egy ifjú generáció nőtt fel, amely nem ellenséges sem az Egyesült Államokkal, sem Izrael Állammal. Abú Dhabí „Izrael-politikáját” egy 1972-es törvény határozta meg, amely Izrael Állam-

<sup>38</sup> Pressman, *i.m.*

<sup>39</sup> Al Ketbi, Ebtesam (2020): Contemporary Shifts in UAE Foreign Policy: From the Liberation of Kuwait to the Abraham Accords. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14. évf. 3. sz.

mal szemben mindennemű bojkottot alkalmazott. Ezzel egyidejűleg azonban az Öböl-állam aktív, kezdeményező külpolitikájához hozzátartozik a palesztin kérdésben való egyensúlyozás, nem utolsósorban a mintegy 150–200 ezer főre tehető palesztin származású lakosság végett is, valamint a pánarab ideológia kapcsán.<sup>40</sup> Abú Dhabí azt hangoztatja, hogy a megállapodással sikerült elérnie a telepkek bővítésének ideiglenes leállítását, és erre egyfajta palesztin ügyért való kiállásként tekinti.

Az Egyesült Arab Emírségek amiatt is fontosnak tartja a megállapodást, ahogyan a palesztin kérdésben pozicionálja magát. Ahogy említettük, regionális szinten is elégedetlenség mutatkozik Mahmúd Abbász politikája kapcsán. Az Egyesült Arab Emírségek a mérsékelt Mohamed Dahlant látna szívesen Abbász utódként, aki korábban az elnökkel való szembenállása miatt Abú Dhabiban talált menedéket. Egyes vélemények szerint a Mohamed bin Zájed Ál Náján koronaherceghez meglehetősen közel álló Dahlan segítette a kulisszák mögött az Ábrahám-megállapodások létrejöttét.<sup>41</sup> Dahlan esetleges hatalomátvételével az Egyesült Arab Emírségek kulcspozícióba kerülhetne a palesztin ügyek felett, amellyel térségbeli súlyát növelhetné meg.

Abú Dhabinak alapvetően az a célja, hogy a térség megkerülhetetlen regionális szereplője legyen. Ebben a folyamatban Irán mellett meglepő módon Törökország jelenti a legnagyobb kihívást térségbeli szerepvállalása miatt, és részben ezzel kapcsolatosan Katar mint Ankara fontos szövetségese. Ankara és Abú Dhabí érdekei több ponton is ütköznek, így – többek között – Líbiában, az iszlamista mozgalmak török támogatása, a Vörös-tenger, és nem utolsósorban a kelet-mediterráneumi energiakérdések kapcsán.<sup>42</sup> 2020 decemberében az Egyesült Arab Emírségek megfigyelőként csatlakozott a Kelet-Mediterrán Gázfórumhoz, amelynek célja az Izraelben, Cipruson, Görögországban és Egyiptomban nemrégiben talált gázkészletek értékesítése, és az ún. *EastMed* vezetékek megépítése. A folyamatból – nem véletlenül – Törökország teljes egészében kimaradt, ugyanakkor Izrael részese az együttműködésnek.

Az Emírségek kapcsán az együttműködés gazdasági természetű lehetőségei is kiemelkednek. A turizmus területén Dubáj és Abú Dhabí önálló desztinációt, valamint közlekedési *hubot* jelenthetnek az izraeli utasok számára. Már az aláírást követő hetekben megindultak a légijáratok Abú Dhabí és Tel-Aviv, valamint Dubáj és Tel-Aviv között. Az arab városokban az izraeli turisták kiszolgálása végett újabb létesítmények nyíltak. A turizmuson túlmenően az Emírségek számára az izraeli technológia esetleges importja óriási lehetőségeket tartogat az ország regionális ambíciói szempontjából. Az *Abu Dhabi Vision 2030*-as terv – többek között – az Emírségek gazdasági szerkezetének diverzifikálását tűzi napirendre a fenntarthatóság szempontjait figyelembe véve.

Bahrein már 2005-ben útnak indította a normalizációs politikát, amelynek részeként – a Perzsa-öbölben elsőként – feloldotta az Izraellel szembeni bojkottot. Ebben az is szerepet játszott, hogy Bahreinben található az Egyesült Államok ötödik flottájának központja, és Washington 2004-ben szabadkereskedelmi egyezményt kötött az olajmonarchiával. Bahrein számos alkalommal kiállt Izrael biztonsága mellett, különösen az arab tavasz 2011-es kirobbanását követően. Bahreinben az arab tavasz igen véres volt, 2011 tavaszán a szaúdi és emírségekbeli védelmi erők fojtották vérbe a manamai tüntetéseket, amellyel erőszakkal ugyan, de sikerült a rezsím stabilitását

<sup>40</sup> Fulton–Yellinek, i. m. 505.

<sup>41</sup> Ferziger, Jonathan H. (2020): The UAE's Invisible Palestinian Hand. *Foreign Policy – Argument*, 2020. 10. 30. <https://foreign-policy.com/2020/10/30/mohammed-dahlan-uae-palestinians-israel/> (2021. 07. 15.)

<sup>42</sup> Altunışık, Meliha Benli (2020): The New Turn in Turkey's Foreign Policy in the Middle East: Regional and Domestic Insecurities. *Istituto Affari Internazionali – IAI Papers*, 20/17, 2020. júl. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2017.pdf> (2021. 07. 15.)

elérni. Tekintettel arra, hogy az erőszakba torkolló felkelés okai a mai napig fennállnak, az Izraellel fenntartott kapcsolatok hozzájárulnak a stabilitáshoz. 2019-ben Bahrein volt a házigazdája a palesztin rendezés kapcsán megfogalmazott Trump-féle béketervezet gazdasági aspektusairól szóló nemzetközi konferenciának. Bahrein lehetővé tette az izraeli állampolgárok beutazását a monarchiába, és egyfajta közvetítő szerepet kísérelt meg betölteni az arab államok, az Egyesült Államok és Izrael Állam között.<sup>43</sup> A manamai konferenciára azonban nem érkeztek izraeli küldöttek. Az Ábrahám-megállapodások aláírására 2020 szeptemberében került sor. Rá egy évvel, 2021 szeptemberében Yair Lapid izraeli külügyminiszter nyitotta meg a bahreini izraeli követséget, és számos kétoldalú megállapodást írt alá.

Marokkónak – túl azon, hogy a marokkói származású zsidóság akár hídként is funkcionálhat a két ország között – vannak racionális érvei az Izraellel történő kiegyezés mellett. Hasonlóképpen az Egyesült Arab Emírségekhez, a két országnak az 1960-as évekre visszamenő informális gazdasági, kulturális, katonai és hírszerzési kapcsolatai vannak, amelyek az oslói megállapodások (1993) aláírását követően még azt is magukban foglalták, hogy Izrael és Marokkó kölcsönösen diplomáciai képviselőket létesített. Bár Marokkó arab államként az oslói békefolyamat „elhalása” és a második intifáda után, illetve az izraeli telepéspolitika következményeit látva nyíltan nem állt ki Izrael mellett. Marokkó ugyanis 1975-től kezdve jogot formál a korábbi spanyol érdekeltségnek számító, Mauritániával határos Nyugat-Szahara területére, amelynek lakosságát megilleti a nemzetközi közösség által elismert önrendelkezési jog. Kellő ösztönző lehetett a rabáti vezetésnek, hogy miután Marokkó és Izrael aláírta a kapcsolatok normalizálásáról szóló nyilatkozatot, az Egyesült Államok elismerte a Nyugat-Szahara fölötti marokkói szuverenitásra vonatkozó igényt, illetve megnyitották a Marokkó és Mauritánia közötti határátkelőt is. E kérdést a marokkói média és a közvélemény fontosabbnak tekintette, mint a palesztinok jogai melletti kiállást.<sup>44</sup> Nem nehéz észrevenni a párhuzamot, amelyben implicite benne foglaltatik Izrael palesztin területek feletti kontrolljának hallgatólagos elfogadása is.

Ami a vallási dimenziót illeti, a marokkói vezetés is határozottan büszke azon hagyományokra, amelyek az országon belüli vallási toleranciát, illetve együttélést jellemezték a történelem során. E kontextusban az aláírással inkább amelletti kiállásukat fejezték ki, hogy a térségben szükség van a toleranciára és a párbeszédre, és ezeknek megvan a kultúrája az iszlámban.

Szudán a megállapodásokat aláíró államok közül az, amelyik talán a leginkább igényt tarthatna a kakukktojás szerepre, hiszen a 2019 áprilisáig hatalmon lévő Basír-rezsim nemzetközi megítélése meglehetősen negatív volt, az államfővel szembeni nemzetközi elfogatóparancsot is figyelembe véve. Szudán, ahogy a fentiekben jeleztük, részt vevő állama volt az arab–izraeli háborúknak, így esetében a normalizáció egyben valódi békeszerződést is jelent. Izrael számára stratégiaileg fontos Szudán az Etiópiába vezető szárazföldi és légiút szempontjából. Szudánban Basír eltávolítását követően, 2019-ben egy 39 hónapos átmeneti időszak és hatalommegosztás vette kezdetét a civil mozgalom és a fegyveres erők között. 2020 februárjában Ugandában került sor a szudáni katonai vezető, Burhán és Netanyahu találkozására, amelynek eredményeként Kartúm engedélyezte, hogy izraeli repülőgépek használják a szudáni légtérrel.

<sup>43</sup> Diwan, Kristin Smith (2019): The Manama Workshop and the Course of Normalization in the Gulf. *The Arab Gulf States Institute in Washington*, 2019. 07. 03. <https://agsiaw.org/the-manama-workshop-and-the-course-of-normalization-in-the-gulf/> (2021. 07. 15.)

<sup>44</sup> Daadaoui, Mohamed (2020): Morocco's Unmissed Opportunity in the Western Sahara. *Arab Center Washington DC*, 2020. 12. 21. <https://arabcenterdc.org/resource/moroccos-unmissed-opportunity-in-the-western-sahara/> (2021. 07. 15.)

A szudáni katonai vezetést valószínűsíthetően két egymással összefüggő szempont is motiválhatta a normalizációs politikában. Miután az ország évtizedek óta elszigetelt, a 2011-es dél-szudáni függetlenség óta ráadásul jelentős olajbevételek nélkül, Kartúmnak eleme érdeke az ország nemzetközi megítélésének javítása, és ezzel kapcsolatosan a szankciók feloldása, valamint a nemzetközi fejlesztési együttműködésben való intenzív részvétele. A másik ok pedig ezzel kapcsolatban az amerikai-szudáni kapcsolatok alakulásában keresendő, ugyanis a Trump-adminisztráció bizonyos feltételek teljesülése esetén kilátásba helyezte, hogy Washington leveszi Szudánt a terrorizmust támogató országok listájáról, amelyre 2021 elején sor is került. Nem utolsósorban pedig az Izraellel fenntartott kapcsolatoknak a fegyveres erők a letéteményese, így a normalizációt saját sikerének tüntetheti fel a Szabadság és Változás Erőivel szemben mind a hazai, mind a nemzetközi közvélemény irányában.<sup>45</sup>

További szempontként merülhet fel elsősorban izraeli oldalon, hogy az illegális migránsok kb. egyötöde szudáni származású a közel-keleti országban. Valójában a közel 6 000 fős szudáni közösség nem olyan jelentős tényező izraeli szemszögből, hogy ez befolyásolja a folyamatokat. A szudáni közösség elsősorban a repatriációtól tart, azonban ez inkább egy mellékes szempontja az együttműködésnek.<sup>46</sup>

## Regionális és nemzetközi fogadtatás, dilemmák

Ami a regionális fogadtatást illeti, a palesztin közösség egyértelműen vesztesnek érezte magát. Egyrészt a palesztin vezetés nyilvánvaló hátbatámadásként értékelte a megállapodások aláírását, és hangsúlyozta, hogy azok alapvetően sértik az 2002-es szaúdi kezdeményezés<sup>47</sup> néven ismert, a Palesztin Hatóság által hivatalosan is elfogadott béketervet,<sup>48</sup> amelynek célja szintén az arab világ államainak és Izrael kapcsolatainak normalizálása lett volna – feltéve, hogy a kétállamos megoldást sikerül valahogy életbe léptetni. Másrészt az Ábrahám-megállapodások aláírásakor nem számíthattak az Arab Liga támogatására sem, annak tagjai ugyanis nem voltak hajlandók az aláíró (arab) feleket elítélni sem 2020 őszén, sem azóta.<sup>49</sup>

Szaúd-Arábia és Izrael informális kapcsolatai hasonlóképpen alakultak, mint a többi Öböl-állam esetében. A sajtóban is napvilágot látott, hogy 2016-ban a már nyugdíjazott Anvár Eski tábornok által vezetett szaúdi delegáció látogatott Izraelbe, a tárgyalásoktól azonban a szaúdi Külügyminisztérium akkor elhatárolódott.<sup>50</sup> 2020 szeptemberében Szaúd-Arábia bejelentette, hogy megnyitja légitérét az izraeli polgári légitörlekedés előtt. Izraeli források szerint Mohamed bin

<sup>45</sup> Ramani, Samuel (2021): Spotlight on Sudan. Sudan's foreign policy priorities. *Konrad Adenauer Stiftung – Regional Program Political Dialogue South Mediterranean*, No. 2, 2021. jún. <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Spotlight+on+Sudan+-+June+2021.pdf/ff50aef8-3de1-3c29-12a6-d838a1165937?version=1.1&t=1623752034766> (2021. 07. 15.)

<sup>46</sup> Elhag, Areig (2020): Sudan–Israel Relations: Ensuring Civilian Buy-In During a Democratic Transition. *Washington Institute for Near East Policy, Fikra Forum – Policy Analysis*, 2020. 08. 26. <https://www.washingtoninstitute.org/pdf/view/1020/en> (2021. 07. 15.)

<sup>47</sup> Az arab béketervet a 2002-es bejrúti Arab Liga csúcstalálkozón fogadták el, később pedig újabb csúcstalálkozók, legutoljára 2017-ben erősítették meg. Ennek keretében az arab államok és Izrael közötti kapcsolatok normalizálásának legfőbb feltételévé a palesztin területekről való izraeli kivonulás vált, legalábbis az arab államok részéről; Izrael kevés fantáziát látott a kezdeményezésben. Lásd Podeh, Eli (2014): Israel and the Arab Peace Initiative, 2002–2014: A Plausible Missed Opportunity. *The Middle East Journal*, 68. évf. 4. sz.

<sup>48</sup> Al-Monitor (2020), i.m.

<sup>49</sup> Uo.

<sup>50</sup> What Saudi Arabia can offer Israel. *Al Monitor*, 2016. 07. 28. <https://www.al-monitor.com/originals/2016/07/saudi-arabia-egypt-visit-jerusalem-arab-peace-initiative.html> (2021. 07. 15.)

Szalmán trónörökös 2020 novemberében az újonnan létesített, futurisztikus szaúdi Neon városában fogadta Mike Pompeo mellett Benjamin Netanyahu miniszterelnököt, ezt azonban a szaúdi hatóságok következetesen cáfolják.

Szaúd-Arábia egyelőre nem részese az Ábrahám-megállapodásoknak, és speciális helyzete folytán nem is várható a közeljövőben a nyílt normalizáció. Rijád álláspontját hivatalosan a 2002-es Arab béketervezet foglalja össze: vagyis a békefolyamat előrehaladása, a palesztin állam megteremtése az 1967-es határok között, majd Izrael Állam elismerése a diplomáciai lépések megfelelő sorrendje. Szaúd-Arábiában más a belpolitikai helyzet, mint az Emírségekben, ugyanis a palesztin kérdés továbbra is érzékeny témának tekinthető. Emellett Rijád a két szent hely, Mekka és Medina őrzőjeként az iszlám világ felé is felelősséggel tartozik, vagyis egy „különutas” normalizáció nem szolgálja a szaúdi érdekeket a tágabb térségben.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne a háttérben együttműködés, és bizonyos kérdésekben ne hangolnák össze a felek az érdekeket. Izrael számára kulcsfontosságúak a szaúdi kapcsolatok, hiszen például a Vörös-tenger bejáratánál, éppen az Egyiptom által odaajándékozott két szigettel kapcsolatban különféle tervek vannak. De említhetnénk a libanoni belpolitikai helyzetet, amelyre Rijád jelentős befolyással van. Az együttműködés háttérében jelen esetben is az iráni fenyegetés a legfontosabb szempont, ugyanakkor Szaúd-Arábia jelenleg párbeszédet folytat Iránnal biztonsági kérdésekben, amely a térségbeli deeszkalációs folyamat része. Összefoglalva, Szaúd-Arábia kitart hivatalos álláspontja mellett, vagyis a közeljövőben nem valószínűsíthető áttörés az Izraellel fenntartott viszonyban, ugyanakkor ez a két állam közötti informális kapcsolatokat nem befolyásolja.

Irán – mint az ellenállás frontjának legfőbb állama – a palesztin ügy elárulását látja az Ábrahám-megállapodásokban, amellyel kapcsolatban a Legfőbb Vezető, Ali Hámenei igen kritikusan fogalmaz. Irán számára az Izrael-ellenesség a külpolitikai identitás, és egyben az ellenállás frontjának létrejötté szempontjából kulcsfontosságú elem, ugyanakkor a perzsa állam tisztában van az arab-izraeli normalizációnak a regionális erőviszonyokat érintő szerepével. Éppen emiatt is Iránnak érdekében áll a Biden-adminisztráció által kezdeményezett bécsi nukleáris tárgyalások mielőbbi sikere, valamint a Öböl Menti Együttműködési Tanács tagállamaival megkezdett és jelenleg is zajló enyhülés, párbeszéd. Ha Irán ismételten elismert, legitim szereplője lesz a közeli térségnek, és a szankciókat feloldják, akkor az enyhíteni képes az Ábrahám-megállapodásokból eredő veszélyeket.

Az Ábrahám-megállapodások eredményeként azonban megfogalmazódnak komolyabb iráni aggodalmak is, ahogy az egyik szerző fogalmaz *„[...] az izraeli befolyás egyre közelebb kerülhet Irán határaihoz”*.<sup>51</sup> 2021 júliusában egy izraeli tankerhajót támadás ért az ománi partoknál, amelyet a titkosszolgálat értesülései szerint Irán követett el. Mindebből arra lehet következtetni, hogy a Szu-ezi-csatorna, a Vörös-tenger és a Perzsa-öböl térségében kialakulhat egy közvetlenebb izraeli-iráni eszkaláció. Mindehhez hozzájárul az izraeliek által gyakorolt, egyre jelentősebb nyomás az iráni nukleáris programmal kapcsolatosan, különösen a kibertámadásokon keresztül.

Törökország, Iránhoz hasonlóan, meglehetősen kritikus az Ábrahám-megállapodásokkal. Ankara az elmúlt évtizedben a palesztin ügy lelkes szószólójaként kísérelt meg népszerűséget szerezni az arab világban, amellyel egyidejűleg az Izraelhez fűződő kapcsolatai megromlottak.

<sup>51</sup> Akbari, Arash M. (2021): The Abraham Accord, Iran, and The Geopolitics of the Persian Gulf. *Russian International Affairs Council*, 2021. 09. 06. <https://russiancouncil.ru/en/blogs/arash-akbari/the-abraham-accord-iran-and-the-geopolitics-of-the-persian-gulf/> (2021. 12. 15.)

Törökország kifejezetten fenyegetésként érzékeli azt a folyamatot, amelynek keretében a kelet-mediterrán politikai és gazdasági folyamatokból a korábban említett *status quo*-párti államok marginalizálni próbálják. A török külpolitika részben ezért is aktivizálódott Líbia vonatkozásában 2019-ben, és támogatta a Tripoliban működő egységkormányt, a GNA-t (*Government of National Accord*), ellentétben a keleti országrészen működő Halifa Haftár tábornok erőivel szemben. Törökország számára fenyegetést jelentenek a Kelet-Mediterráneumban zajló gyakori hadgyakorlatok is. Törökország – felismerve a térség hatalmi viszonyainak átalakulását – párbeszédbe kezdett számos olyan állammal (pl. Egyiptom, Egyesült Arab Emírségek), amelyekkel az elmúlt évtizedben rossz volt a kapcsolata.<sup>52</sup>

## Összegzés, következtetések

A 2020-as év vitathatatlanul azok közé az évek közé fog tartozni, amikor diplomaták és kommentátorok egy új, de legalábbis megújuló Közel-Kelet születését vízionálták. Ez nem először fordult elő a térség történetében, és vélhetően nem is utoljára.

Az Ábrahám-megállapodások aláírására nem előzmények nélkül került sor, hiszen Izrael már évtizedekkel ezelőtt békeszerződést kötött Egyiptommal (1979), majd Jordániával (1994). Az oslói megállapodások (1993) is illettek az Izrael és az arab világ közötti megállapodások sorába, amennyiben a PFSZ-t a nemzetközi közösség a palesztin nép hivatalos képviselőjeként ismeri el 1974 óta. Ráadásul az Ábrahám-megállapodásokban érintett arab államokkal a bojkott és a hivatalosan nem létező kapcsolatok ellenére is voltak üzleti jellegű kapcsolatok (hírszerzési együttműködés, vízügyi együttműködés stb.).

A megállapodások szintén nem előzmények nélküliek, ami a multilaterális kereteket illeti; így zajlott Madrid és a Madrid utáni tárgyalások az 1990-es években, illetve az oly messzire nem jutó szaúdi kezdeményezés is, azonban ezekben a vallási tényező nem jelenik meg.

Az Ábrahám-megállapodások 2020 szeptemberi aláírása óta több mint egy év telt el, amely lehetőséget ad az értékelésre. Talán a leglátványosabb esemény az volt, amikor 2021 decemberében Naftáli Benet izraeli miniszterelnök hivatalos diplomáciai látogatáson vett részt Abú Dhabiban, ahol Mohamed bin Zájed Ál Nájján trónörökösrel találkozott. A találkozót értékelve Benet úgy fogalmazott, hogy „*Szomszédok és rokonok vagyunk. Ábrahám próféta unokái vagyunk.*” – rámutatva a baráti hangulatra és a közel-keleti folyamatok hasonló szemléletmódjára.<sup>53</sup>

Kétségtelen, hogy a négy aláíró arab ország közül a kapcsolatok leginkább az Egyesült Arab Emírségekkel mélyültek el, vele ugyanis több tucat gazdasági jellegű megállapodást kötött Izrael Állam, ezek felölelik – többek között – a kiberbiztonság, a turizmus, valamint a technológia területeit. Az Egyesült Államok, Izrael és az Egyesült Arab Emírségek létrehozta a mintegy hárommilliárd dollár értékű ún. Ábrahám Alapot, amelynek célja a gazdasági együttműködés elősegítése. Az előrejelzés szerint az izraeli-emírségek bilaterális kereskedelem bővülését az évtized végére

<sup>52</sup> Lásd részletesen Güney, Nurşin Ateşoğlu – Korkmaz, Vişne (2021): A New Alliance Axis in the East Mediterranean Cold War: What the Abraham Accords Mean for Mediterranean Geopolitics and Turkey. *Insight Turkey*, 23. évf. 1. sz.

<sup>53</sup> Staff, Toi (2021): Bennett, on landmark UAE visit, meets crown prince to discuss booming ties, Iran. *Times of Israel*, 2021. 12. 13. <https://www.timesofisrael.com/bennett-on-landmark-uae-visit-meets-crown-prince-to-discuss-booming-ties-iran/> (2021. 12. 15.)

6,5 milliárd dollárra becsülik, és ennek jelentős munkahelyteremtő hatása is lesz.<sup>54</sup> A megállapodás aláírásának első évfordulóján közzétett dokumentum négy oldalon keresztül sorolja az olyan aláírt együttműködéseket, mint a vízummentesség a turisták számára, vagy a diákcseraprogram-kezdemenyezés. Mindezek nemcsak a gazdaságot és a technológiát, de a két ország társadalmát mélyebben is érintő lehetőségek.<sup>55</sup>

Az Ábrahám-megállapodások legfőbb tesztjét azonban a 2021. májusi – Izrael és a Hamász között kibontakozó – fegyveres összecsapás jelentette, amelynek gyökerei a jeruzsálemi ingatlanvitákban keresendők. Jelen tanulmányban nincs lehetőségünk a több mint két hétig tartó konfliktust bemutatni, ugyanakkor érdemes rámutatni néhány szempontra. A válság kezdetén a figyelem elsősorban a Templomhegyre és általában Jeruzsálemre irányult. Ez kellemetlen helyzetbe hozta az aláíró államokat, különösen az Emírségeket, amely a korábbiakban bemutatott egyensúlypolitikára törekedett. Abú Dhabí mellett más államok is bírálták Izraelt, és a palesztinok jogai mellett szólaltak fel. A Hamásznak a válságba való belépése, annak kvázi fegyveres kiszélesítése azonban megadta a hallgatás lehetőségét az arab államoknak, amelyeknek ráadásul az izraeli légitámadások elején még érdekében állt az, hogy a radikális iszlamista szervezet infrastrukturálisan is meggyengüljön a katonai konfliktus eredményeként.<sup>56</sup> Azonban az egyre erőszakosabb események és a halálos áldozatok növekvő száma a gyors tűzszünet irányába terelte a *status quo*-párti államokat. Ez utóbbit azonban nem Abú Dhabí, hanem nagy meglepetésre az az Egyiptom hozta tető alá, amely látszólag az elmúlt években háttérbe szorult a regionális hatalmi viszonyok területén. Összességében a 2021. májusi gázai események bizonyították be, hogy az Ábrahám-megállapodások nem pusztán egy rövid távú célrendszer által vezérelt együttműködés, hanem a normalizáció alapjai mélyebben, a régió geopolitikai viszonyainak átrendeződésében gyökereznek.

Az Ábrahám-megállapodásokat tagláló elemzések rendre találgatnak, hogy mely országok fogják a közeljövőben a négy állam útját követni a normalizáció terén – óhatatlanul felmerül Omán, ahová mondhatni történelmi látogatást tett Netanyahu miniszterelnök 2018-ban. Ahogy láthattuk mind a négy állam vonatkozásában hosszabb előzménye van a normalizációnak, ha érettek a belső és a külső feltételek, akkor van esélye újabb közel-keleti országok csatlakozásának.

## Felhasznált irodalom

*Abraham Accords Peace Agreement: Treaty of Peace, Diplomatic Relations and Full Normalization Between the United Arab Emirates and the State of Israel.* U.S. Department of State, 2020. 09. 15. [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/UAE\\_Israel-treaty-signed-FINAL-15-Sept-2020-508.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/09/UAE_Israel-treaty-signed-FINAL-15-Sept-2020-508.pdf) (2021. 07. 15.)

Ahmad, Zahid Shahab – Abbas, Khurram (2021): The Abraham Accords and Pakistan. *Middle East Policy*, 28. évf. 2. sz. 147–165. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/mepo.12569> (2021. 12. 15.)

<sup>54</sup> Egel–Efron–Robinson, *i.m.*

<sup>55</sup> *The UAE and Israel: a Year of Progress.* UAE Embassy in Washington, 2021. <https://www.uae-embassy.org/sites/default/files/2021-11/Accords-UAE-ISR-Partnerships.pdf> (2021. 12. 15.)

<sup>56</sup> Guzansky, Yoel – Feierstein, Gerald M. (2021): The first test of the Abraham Accords. *Middle East Institute – Policy Analysis*, 2021. 06. 01. <https://www.mei.edu/publications/first-test-abraham-accords> (2021. 12. 15.)

- Akbari, Arash M. (2021): The Abraham Accord, Iran, and The Geopolitics of the Persian Gulf. *Russian International Affairs Council*, 2021. 09. 06. <https://russiancouncil.ru/en/blogs/arash-akbari/the-abraham-accord-iran-and-the-geopolitics-of-the-persian-gulf/> (2021. 12. 15.)
- Al Ketbi, Ebtessam (2020): Contemporary Shifts in UAE Foreign Policy: From the Liberation of Kuwait to the Abraham Accords. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14. évf. 3. sz. 391–398.
- Al-Khalili, Majid (2009): *Oman's Foreign Policy. Foundations and Practice*. Praeger Security International, Westport, Connecticut – London.
- Altunışık, Meliha Benli (2020): The New Turn in Turkey's Foreign Policy in the Middle East: Regional and Domestic Insecurities. *Istituto Affari Internazionali – IAI Papers*, 20/17, 2020. júl. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2017.pdf> (2021. 07. 15.)
- A new agenda for the Mediterranean: the Council approves conclusions on a renewed partnership with the Southern Neighbourhood. *European Commission*, 2021. 04. 29. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/new-agenda-mediterranean-council-approves-conclusions-renewed-partnership-southern\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/new-agenda-mediterranean-council-approves-conclusions-renewed-partnership-southern_en) (2021. 12. 15.)
- Arab League refuses to back Palestinians in rebuke of Israel-UAE deal. *Al-Monitor*, 2020. 09. 09. <https://www.al-monitor.com/originals/2020/09/arab-league-palestinian-uae-israel-normalization-condemn.html> (2021. 07. 15.)
- Buttiglione, Benedetta (2020): The Underappreciated Abraham Accords. The Abraham Accords, the Palestinians and the EU. *La Voce Repubblicana, AJC Transatlantic Institute*, 2020. 12. 10. <https://transatlanticinstitute.org/analysis/underappreciated-abraham-accords> (2021. 12. 15.)
- Chtatou, Mohamed (2021): Understanding Moroccan “Normalization” with Israel. *Washington Institute for Near East Policy, Fikra Forum – Policy Analysis*, 2021. 01. 05. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/understanding-moroccan-normalization-israel> (2022. 01. 15.)
- Daadaoui, Mohamed (2020): Morocco's Unmissed Opportunity in the Western Sahara. *Arab Center Washington DC*, 2020. 12. 21. <https://arabcenterdc.org/resource/moroccos-unmissed-opportunity-in-the-western-sahara/> (2021. 07. 15.)
- Diwan, Kristin Smith (2019): The Manama Workshop and the Course of Normalization in the Gulf. *The Arab Gulf States Institute in Washington*, 2019. 07. 03. <https://agsiw.org/the-manama-workshop-and-the-course-of-normalization-in-the-gulf/> (2021. 07. 15.)
- Egel, Daniel – Efron, Shira– Robinson, Linda (2021): *Peace Dividend. Widening the Economic Growth and Development Benefits of the Abraham Accords*. Rand Corporation, 2021. márc. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1149-1.html> (2021. 07. 15.)

- Elhag, Areig (2020): Sudan–Israel Relations: Ensuring Civilian Buy-In During a Democratic Transition. *Washington Institute for Near East Policy, Fikra Forum – Policy Analysis*, 2020. 08. 26. <https://www.washingtoninstitute.org/pdf/view/1020/en> (2021. 07. 15.)
- Ferziger, Jonathan H. (2020): The UAE's Invisible Palestinian Hand. *Foreign Policy – Argument*, 2020. 10. 30. <https://foreignpolicy.com/2020/10/30/mohammed-dahlan-uae-palestinians-israel/> (2021. 07. 15.)
- Fulton, Jonathan – Yellinek, Roie (2021): UAE–Israel diplomatic normalization: a response to a turbulent Middle East region. *Comparative Strategy*, 40. évf. 5. sz. 499–515.
- Gause, F. Gregory, III (2010): *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gause, F. Gregory, III (2014): Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War. *Brookings Doha Centre – Analysis Paper*, No. 11. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/English-PDF-1.pdf> (2021. 12. 15.)
- Gering, Tuvia (2020): China's View of the Abraham Accords. *The Jerusalem Institute for Strategy and Security – Policy Paper*, 2020. 10. 20. <https://jiss.org.il/en/gering-chinas-view-of-the-abraham-accords/> (2021. 07. 15.)
- Guzansky, Yoel – Feierstein, Gerald M. (2021): The first test of the Abraham Accords. *Middle East Institute – Policy Analysis*, 2021. 06. 01. <https://www.mei.edu/publications/first-test-abraham-accords> (2021. 12. 15.)
- Guzansky, Yoel – Marshall, Zachary A. (2020): The Abraham Accords: Immediate Significance and Long-Term Implications. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14. évf. 3. sz. 379–389.
- Güney, Nurşin Ateşoğlu – Korkmaz, Vişne (2021): A New Alliance Axis in the East Mediterranean Cold War: What the Abraham Accords Mean for Mediterranean Geopolitics and Turkey. *Insight Turkey*, 23. évf. 1. sz. 61–76.
- Jeong, Hae Won (2021): The Abraham Accords and Religious Tolerance: Three Tales of Faith-Based Foreign-Policy Agenda Setting. *Middle East Policy*, 28. évf. 1. sz. 36–50. <https://online-library.wiley.com/doi/10.1111/mepo.12540> (2021. 07. 15.).
- Kausch, Kristina (2016): The Promise of Middle Eastern Swing States. *Carnegie Europe*, 2016. 05. 12. <https://carnegieeurope.eu/2016/05/12/promise-of-middle-eastern-swing-states-pub-63565> (2021. 12. 15.)
- Kaye, Dalia Dassa et al. (2021): *Reimagining U.S. Strategy in the Middle East. Sustainable Partnerships, Strategic Investments*. Rand Corporation, Santa Monica, Calif.

- Lons, Camille *et al.* (2019): China's Great Game in the Middle East. *European Council on Foreign Relations (ECFR) – Policy Brief*, 2019. 10. 21. [https://ecfr.eu/publication/china\\_great\\_game\\_middle\\_east/](https://ecfr.eu/publication/china_great_game_middle_east/) (2021. 07. 15.)
- Losman, David (1972): The Arab Boycott of Israel. *International Journal of Middle East Studies*, 3. évf. 2. sz. 99–122.
- Meital, Yoram (2000): The Khartoum Conference and Egyptian Policy after the 1967 War: A Reexamination. *Middle East Journal*, 54. évf. 1. sz. 64–82.
- Paragi Beáta – Szalai Máté (megjelenés alatt): Izrael és/vagy Palesztina? II. A kétállamos megoldás ellehetetlenülésének regionális és nemzetközi összefüggései. *Külügyi Szemle*.
- Peresz, Simon (1995): *Az új Közel-Kelet. Múlt és Jövő Lap- és Könyvkiadó, Budapest*.
- Podeh, Eli (2014): Israel and the Arab Peace Initiative, 2002–2014: A Plausible Missed Opportunity. *The Middle East Journal*, 68. évf. 4. sz. 584–603.
- Population – Statistical Abstract of Israel 2019 – No.70. Jews by country of origin and age, 2019.* Central Bureau of Statistics, Israel, 2019. 09. 19. <https://www.cbs.gov.il/en/publications/Pages/2019/Population-Statistical-Abstract-of-Israel-2019-No-70.aspx> (2021. 07. 15.)
- Pressman, Jeremy (2021): The False Promise of the Abraham Accords. *Foreign Affairs*, 2021. 09. 15. <https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/2021-09-15/false-promise-abraham-accords> (2021. 12. 15.)
- Quero, Jordi – Dessí, Andrea (2019): Unpredictability in US foreign policy and the regional order in the Middle East: reacting vis-à-vis a volatile external security-provider. *British Journal of Middle East Studies*, 48. évf. 2. sz. 311–330.
- Rabi, Uzi – Mueller, Chelsi (2017): The Gulf Arab States and Israel since 1967: from 'no negotiation' to tacit cooperation. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 44. évf. 4. sz. 576–592.
- Ramani, Samuel (2021): Spotlight on Sudan. Sudan's foreign policy priorities. *Konrad Adenauer Stiftung – Regional Program Political Dialogue South Mediterranean*, No. 2, 2021. jún. <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Spotlight+on+Sudan++June+2021.pdf/ff50aef8-3de1-3c29-12a6-d838a1165937?version=1.1&t=1623752034766> (2021. 07. 15.)
- Rostoványi Zsolt (2006): *Együttélésre ítélve. Zsidók és palesztinok küzdelme a Szentföldért.* Corvina Kiadó, Budapest.
- Soler i Lecha, Eduard (2017): Liquid Alliances in the Middle East. *Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) Notes internacionals*, No. 169. [https://www.cidob.org/en/publications/publication\\_series/notes\\_internacionals/n1\\_169/liquid\\_alliances\\_in\\_the\\_middle\\_east](https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_169/liquid_alliances_in_the_middle_east) (2021. 12. 15.)

- Staff, Toi (2021): Bennett, on landmark UAE visit, meets crown prince to discuss booming ties, Iran. *Times of Israel*, 2021. 12. 13. <https://www.timesofisrael.com/bennett-on-landmark-uae-visit-meets-crown-prince-to-discuss-booming-ties-iran/> (2021. 12. 15.)
- Temperman, Jeroen (2015): *Religious Hatred and International Law. The Prohibition of Incitement to Violence or Discrimination*. Cambridge University Press, Cambridge.
- The Abraham Accords Declaration*. U.S. Department of State, é.n. <https://www.state.gov/the-abraham-accords/> (2021. 07. 15.)
- The UAE and Israel: a Year of Progress*. UAE Embassy in Washington, 2021. <https://www.uae-embassy.org/sites/default/files/2021-11/Accords-UAE-ISR-Partnerships.pdf> (2021. 12. 15.)
- Yadlin, Amos – Michael, Kobi (2017): The Palestinian “Internationalization Strategy”: End of the Road? *INSS Insight*, No. 907, 2017. 03. 21. <https://www.inss.org.il/publication/palestinian-internationalization-strategy-end-road/> (2021. 07. 15.)
- Yossef, Amr (2021): The Regional Impact of the Abraham Accords. *Modern War Institute at West Point – MWI Report Series*, No. 2. <https://mwi.usma.edu/wp-content/uploads/2021/02/regional-impact-abraham-accords.pdf> (2021. 12. 15.)
- What Saudi Arabia can offer Israel. *Al Monitor*, 2016. 07. 28. <https://www.al-monitor.com/originals/2016/07/saudi-arabia-egypt-visit-jerusalem-arab-peace-initiative.html> (2021. 07. 15.)
- Winter, Ofir – Guzansky, Yoel (2020): Islam in the Service of Peace: Religious Aspects of the Abraham Accord. *INSS Insight*, No. 1379, 2020. 09. 06. <https://www.inss.org.il/publication/israel-uae-deal-and-islam/> (2021. 07. 15.)

# A TÍDZSÁNI REND SZEREPE A MAROKKÓ ÉS SZENEGÁL KÖZÖTTI KAPCSOLATOKBAN

Dévényi Kinga\*

## Bevezető

Tanulmányomban azzal a kérdéssel kívánok foglalkozni, hogy hogyan változott meg a 18–19. században Északnyugat-Afrikában létrejött misztikus (szúfi) rendek<sup>1</sup> tevékenységének jellege, hogyan jutottak olyan társadalmi és politikai szerephez, amely döntően megváltoztatta megítélésüket, és részben tevékenységük jellegét is. A kora középkorban létrejött, és elsősorban a közel-keleti térségben széles körben elterjedt rendek<sup>2</sup> mind a nacionalista, mind pedig az iszlamista mozgalmak támadásainak célpontjaivá váltak azért, mert a nagy muszlim tömegek figyelmét elterelték a politikai életben való részvételtől, és azt csupán a lelki élettel foglalkozó rítusra irányították.

Ezzel szemben az új északnyugat-afrikai rendek – a tídzsáni, a muríd és a szanúsi – kezdetől foga aktív szerepet játszottak a társadalmi életben az oktatás, a gyarmatosítással szembeni aktív és passzív rezisztencia, és nem utolsósorban az iszlamizáció révén, amelynek segítségével a nyugat-afrikai szubszaharai térségeket sikerült összekapcsolni Észak-Afrikával nemcsak vallási és kulturális, hanem politikai szempontból is. Ebben a kapcsolatépítésben kiemelkedő szerepet játszott a tídzsáni rend az esetükben „anyaországnak” tekinthető Marokkó és Szene-gál kapcsolatainak egyre szorosabbá tételével.<sup>3</sup> Ez mindenekelőtt a rend szellemi központjának tekinthető észak-marokkói Fezben lévő rendház (závija) tídzsánik által történt meglátogatása (zijára) során történt.

\* Dévényi Kinga, egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> A szúfik, azaz az iszlám misztikusok meghatározását lásd Nicholson, Reynold A. (1914): *The Mystics of Islam*. G. Bell and Sons, London. A misztikus rendek áttekintését adja Trimmingham, John Spencer (1971): *The Sufi Orders in Islam*. Clarendon Press, Oxford, 105.

<sup>2</sup> A kádírjia rendnek a 19. századi algériai francia gyarmatosítók elleni harcaitól eltekintve. Az ő tevékenységükre vonatkozóan lásd például Clancy-Smith, Julia A. (1994): *Rebel and Saint. Muslim Notables, Populist Protest, Colonial Encounters (Algeria and Tunisia 1800–1904)*. University of California Press, Berkeley, 71–72. Ezzel kapcsolatban lásd még Bennisson, Amira K. (2002): *Jihad and its Interpretations in Pre-Colonial Morocco. State–Society Relations During the French Conquest of Algeria*. RoutledgeCurzon, New York.

<sup>3</sup> Erre nézve lásd Said Hammouchi, Mohammed (2018): La motivation entrepreneuriale entre le Maroc et le Sénégal: une relecture à travers l’Islam confrérique. In: Congnard, Laureline (szerk.): *L’Afrique: un continent sur la voie de l’intégration*. Centre Universitaire Francophone, Szeged.

## Az iszlám elterjedése a szubszaharai térségben és a tídzsáni rend

A történelmi kapcsolatok, amelyek Marokkót a Szaharától délre, a „feketék országához” (*bilād as-szúdán*) kötik, nagyon ősiek. Az iszlám elsősorban a transzszaharai élénk kereskedelmi kapcsolatoknak köszönhetően már a 8. században megjelent a szubszaharai térségben.<sup>4</sup> Ezek a kereskedelmi kapcsolatok tették lehetővé az arany, a fegyverek, a fűszerek, az ékszerek stb. áthaladását. A karavánokkal vallástudósok, diákok és könyvek is vándoroltak. Időnként azonban a szubszaharai iszlamizáció katonai jelleget öltött. Az észak felől érkező iszlám fokozatosan terjedt el a Szaharától délre,<sup>5</sup> amint azt a történész al-Bakri tanúsítja, aki már a 11. században leírta az iszlám jelenlétét egyes királyi udvarokban.<sup>6</sup> A Marokkó térségében is uralkodó Almoravidák az 1061-es évtől fegyverek segítségével terjesztették ki az iszlám fennhatóságát a Szaharától délre eső területekre, ahol ettől a korszaktól kezdve biztosították a marokkói térség befolyását.<sup>7</sup> Egyes források ugyanakkor arról számolnak be, hogy magrebi muszlim prédikátorok indultak útnak e térség iszlamizálására.<sup>8</sup> A Szenegál folyó völgyében a fulani és a tukulor (*toucouleur*)<sup>9</sup> nép is kapcsolatba került az iszlámmal. A 11. században a nyugat-szudáni régió iszlamizált tudósai vallási iskolákat alapítottak. Ibn Battúta, a 14. századi nagy marokkói utazó a térségben már több muszlim uralkodóházról tesz említést, közöttük a Nagy Mali Birodalom szultánjáról, akinek az uralma a mai Szenegál egy részére is kiterjedt.<sup>10</sup> A 17–18. században ezeken a területeken teokratikus államok jöttek létre imámok (*almami*) vezetésével.<sup>11</sup> Az egyes csoportok vagy uralkodóházak áttérése ellenére a tömegekre egészen a 19. századig kevés hatása volt az iszlámnak. Az iszlám tömeges felvétele a térségben a misztikus rendek térnyeréséhez kapcsolódik, s azokon belül is Nyugat-Afrikában elsősorban a tídzsáni rendhez.

A tídzsáni rend tagjainak száma ma a világon több mint 300 millió,<sup>12</sup> akik mind azt vallják, hogy a rend alapítójának, Ahmad at-Tídzsánnak az észak-marokkói Fezben lévő sírja zarándoklat<sup>13</sup> helye, és olyan irány (*kibla*),<sup>14</sup> amely felé fordulva lehet, illetve kell fohászkodni és áldást kérni. Ma a rendnek nem Észak-Afrikában, kialakulása helyszínén, hanem Nyugat-Afrikában van a legtöbb követője, egyedül Szenegálban mintegy 8–9 millió híve van. Eredetileg a harcos *marabout-k*<sup>15</sup>

<sup>4</sup> Levtzion, Nehemia (1979): The Sahara and the Sudan from the Arab Conquest of the Maghrib to the Rise of the Almoravids. In: Fage, John Donnelly (szerk.): *The Cambridge History of Africa. Vol. 2. From 500 BC to AD 1050*. Cambridge University Press, Cambridge, 637.

<sup>5</sup> Az iszlám nyugat-afrikai elterjedéséről lásd Schmitz, Jean (2000): *L’islam en Afrique de l’Ouest: les méridiens et le parallèles*. Autrepard, 16. sz.

<sup>6</sup> al-Bakri, Abu Ubajd Abdalláh (2003): *al-Maszálík wa-l-mamálík*. Dár al-Kutub al-Ilmijja, Beirut, 353.

<sup>7</sup> Sambe, Bakary (2010): *Islam et diplomatie: La politique africaine du Maroc*. Marsam, Rabat.

<sup>8</sup> Saint-Lary, Maud – Samson, Fabienne (2011): L’islam du nord au sud du Sahara. Traces et passerelles, prédicateurs et colonisateurs. Entretien avec Jean-Louis Triaud. *ethnographiques.org*, 22. sz. 2011. május. <https://www.ethnographiques.org/2011/Saint-Lary-Samson-Triaud> (2021. 09. 09.)

<sup>9</sup> Coulon, Christian (1981): *Le marabout et le prince (Islam et pouvoir au Sénégal)*. Pedone, Paris, 18.

<sup>10</sup> Ibn Battúta (é.n.): *Rihla: Tuhfat an-nuzzár fi garáib al-amszár wa-adzsáib al-aszfár*. Dár al-Kitáb al-Miszri, Kairó, 443.

<sup>11</sup> Robinson, David (2000a): Revolutions in the Western Sudan. In: Levtzion, Nehemia – Pouwels, Randall Lee (szerk.): *The History of Islam in Africa*. Ohio University Press, Athens, Ohio, 136.; Coulon, i.m. 19.

<sup>12</sup> Azjad min 350 miljón murid jadinúna bi-l-valá li-l-hiláfa al-ámma li-t-tarika at-tídzsánijja bi-Ajn Mádi. *An-nahár online*, 2014. 05. 18. <https://www.ennaharonline.com/ازيدمن-350مليونمریدجدينونحوالاملغ> (2021. 09. 09.)

<sup>13</sup> Tulajdonképpen „látogatás” (*zijára*), az arab kifejezés megkülönbözteti a mekkai zarándoklattól (*haddzs*). A *zijáráról* lásd Dermenghem, Émil (1954): *Le culte des saints dans l’islam maghrébin*. Gallimard, Paris, 347.

<sup>14</sup> A *kibla* eredeti jelentése a mekkai Kába felé mutató imairány.

<sup>15</sup> A Magreb-térségben eredetileg egy megerősített rendházban (*ribát*) lakó vallási ember, aki egyrészt részt vesz a szent háborúkban, másrészt a nem *serif* leszármazású vallási elithez tartozott. Később a szent életű embereket nevezték így. A szúfi rendek térhódítása után a rendek sejkjeit is így nevezték. Coulon, i.m. 15–16.; Dermenghem, i.m. 346.

– mint al-Háddzs Umar Tall (1794–1864) – erőfeszítései nyomán, a gyarmati elnyomás elleni mozgalmaként jelentkezett.<sup>16</sup> A szenegáli wolof területeken azonban a rend elterjesztése a *marabout*-k új generációjába tartozó al-Háddzs Málík Szi (1855–1922), és Abdalláh Nyasz (1844–1922) hittérítő és oktató munkájának volt köszönhető.<sup>17</sup> E két nagy ág fő rendháza és zárandoklatának székhelye Tivavan (*Tivaouane*), illetve Kaolak. Az alapítók utódai szintén hozzájárultak ahhoz, hogy a rend gyökeret eresszen és elterjedjen Szenegálban. A tídzsáni rendet ma több ág vagy „ház” (*dára*) képviseli, amelyek mindegyike egy családra nyúlik vissza, amelynek őse élete során lelki érdemei, karizmája vagy a tanítványokkal elért sikerei alapján tűnt ki.<sup>18</sup> Ez a sok „ház”, amelynek gyakorlata az alapító tanítása szerint különbözik, ugyanannyi szent városnak felel meg, ahol a nagycsaládok őseinek és leszármazottaiknak mauzóleumai vannak, amelyek az évenkénti zárandoklatok és összejövetelek szinterei, és zárandokok ezreit vonzzák.<sup>19</sup>

Sok nyugat-afrikai országhoz hasonlóan – sőt azoknál minden bizonnyal fokozottabban – Szenegált társadalmilag az iszlámhoz való szoros kapcsolódás jellemzi. A rendek döntő szerepet játszottak az állam felépítésében az 1960-as függetlenség után.<sup>20</sup> A politika és a vallás kapcsolata nagyon szoros ebben az országban, annak világi alkotmánya ellenére.<sup>21</sup> Ezeknek az újonnan létrejött rendeknek a szervezettsége és az állam életében játszott szerepe jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a modern Szenegál a térség legstabilabb országa lett. Az 1960–1970-es években a szocialista eszmék nagy népszerűségnek örvendtek, de a szenegáliak soha nem fordultak el igazán az iszlámtól. Az 1980-as, és különösen az 1990-es évektől kezdve a vallási gyakorlatok egyre inkább láthatóvá váltak a nyilvánosságban.<sup>22</sup>

Szenegál lakosságának 82%-a muszlim, s közülük 92% a szúfi rendhez tartozik, a szúfik 55%-a pedig Szenegálban tídzsáni.<sup>23</sup> A tídzsáni rend a transznacionális migráció következtében a szubszaharai Afrika számos más országában is nagy százalékban van jelen,<sup>24</sup> illetve a világ más országaiban is megtalálható.<sup>25</sup> A másik jelentős rend Szenegálban a 19. század végén Amadou

<sup>16</sup> Lásd Robinson, David (1985): *The Holy War of Umar Tal. The Western Sudan in the Mid-Nineteenth Century*. Clarendon, Oxford; Robinson, David (2005a): Between Hashimi and Agibu. The Umarian Tijāniyya in the Early Colonial Period. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijāniyya. Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique*. Karthala, Paris. Vö. még Azumah, John Alembillah (2001): *The Legacy of Arab-Islam in Africa. A Quest for Inter-religious Dialogue*. Oneworld Publications, London. 128.

<sup>17</sup> Lásd Niane, Seydi Diamil (2019): Elhadji Malick Sy et l'islamisation du Sénégal: le rôle de la Tijāniyya, une confrérie soufie d'origine maghrébine. *Les cahiers de l'Islam. Revue d'études sur l'Islam et le monde musulman*, 2019. 04. 24. [https://www.lescahiersdelislam.fr/Elhadji-Malick-Sy-et-l-islamisation-du-Senegal-le-role-de-la-Tijaniyya-une-confrerie-soufie-d-origine-maghrébine\\_a1821.html](https://www.lescahiersdelislam.fr/Elhadji-Malick-Sy-et-l-islamisation-du-Senegal-le-role-de-la-Tijaniyya-une-confrerie-soufie-d-origine-maghrébine_a1821.html) (2021. 08. 16.); Kane, Ousmane (2005): Muhammad Niasse (1881–1956) et sa république contre le pamphlet anti-tijāni de Ibn Mayaba. In: Triaud–Robinson, i.m.

<sup>18</sup> Samson, Fabienne (2016): Une Tijāniyya plurielle, enjeux locaux et internationaux. Du Sénégal au Maroc. *Madzsallat ad-dirászat al-ifrikijja*, 2. évf. 4. sz. 7.

<sup>19</sup> Uo. 11–12.

<sup>20</sup> Erre vonatkozóan lásd Creevey, Lucy E. (1985): Muslim Brotherhoods and Politics in Senegal in 1985. *The Journal of Modern African Studies*, 23. évf. 4. sz.; O'Brien, Donal Cruise (1981): La filière musulmane: confréries soufies et politique en Afrique noire. *Politique africaine*, 4. sz.

<sup>21</sup> Szenegál alkotmánya. *Constitution of the Republic of Senegal, Adopted on 7 January 2001*. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/sn/sn006en.pdf> (2021. 08. 12.)

<sup>22</sup> Berriane, Johara (2015): Pilgrimage, Spiritual Tourism and the Shaping of Transnational 'Imagined Communities': The Case of the Tijāni Ziyara to Fez. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, 3. évf. 2. szám. 4. cikk. 10. <https://arrow.tudublin.ie/ijrtp/vol3/iss2/4/> (2021. 08. 23.)

<sup>23</sup> Pew Research Center (2012): *The World's Muslims: Unity and Diversity*. <https://www.pewforum.org/2012/08/09/the-worlds-muslims-unity-and-diversity-1-religious-affiliation/#identity> (2021. 09. 06.)

<sup>24</sup> Uo. Lásd még Triaud, Jean-Louis (2010): La Tijāniyya, une confrérie musulmane transnationale, *Politique étrangère*, 4. sz. <https://www.revues.armand-colin.com/eco-sc-politique/politique-etrangere/politique-etrangere-ndeg-42010/tijaniyya-confrerie-musulmane-transnationale> (2021. 08. 14.)

<sup>25</sup> Lliteras, Susana Molins (2009): A Path to Integration: Senegalese Tijānis in Cape Town. *African Studies*, 68. évf. 2. sz.

Bamba (1853–1927) által alapított muríd rend, amelynek követői az országon belül sok kulcsfontosságú gazdasági pozíciót foglalnak el, de a rend elterjedése Szenegálra, s azon belül a volof etnikai/nyelvi csoportra korlátozódik,<sup>26</sup> mely utóbbi a lakosság mintegy 40%-át teszi ki. A volofok mellett két másik nagy csoport létezik, a fulanik (kb. 24%), valamint a szererek (kb. 15%).<sup>27</sup> A tídzsáni rend a fulanik körében alakult ki, de a 20. század elején a szererek is ehhez a rendhez csatlakoztak, majd később a volof területek egy részén is elterjedt.

Szenegálban ma a misztikus rendekhez tartozás szövevényes rendszere nemcsak a tagok etnikai, nyelvi hátterét tükrözi, hanem azt is, hogy vidéki vagy városi környezetből származnak. Bár úgy tűnik, hogy ma a murídok gazdasági fölényben vannak más szúfi rendekkel, s különösen a tídzsáni renddel szemben, azonban a muríd rend történelmének nagy részében lényegében vidéki mozgalom volt, a tídzsáni rend ágai azonban a huszadik század eleje óta meghódították a városi területeket. Ennek következtében a tídzsáni rend a városi középosztályok szúfi rendjévé fejlődött, közülük kerültek ki a politikai elit, az értelmiség, a bürokrácia, az oktatás, az egészségügy, és gyakorlatilag az államhoz kapcsolódó összes hivatal és intézmény alkalmazottai. Vagyis az állam régóta a tídzsáni rendhez tartozik.<sup>28</sup>

## Ahmad at-Tídzsáni és a tídzsáni rend alapítása

A tídzsáni rend névadó alapítója és első sejkje Ahmad at-Tídzsáni (megh. 1815) volt, akit hívei a világ titkos fenntartójának<sup>29</sup> és a szúfik pecsétjének tartanak,<sup>30</sup> mint ahogy Mohamed próféta a muszlimok számára a próféták pecsétje. A sejk 1737-ben született az ország középső területén, a Szahara peremén fekvő Ajn Mádiban, a vallástudományokkal elmélyülten foglalkozó *seríf*<sup>31</sup> család gyermekeként. Apja már kiskorában felismerte fia elhivatottságát, ezért neveltetését rábízta Abú Abdalláh Muhammad bin Hamu at-Tídzsáni sejkre (megh. 1749), akinek az irányítása alatt hét évig tanult.<sup>32</sup> Az iszlámtudományok mélyreható tanulmányozása után a szúfizmussal kezdett el behatóan foglalkozni, és számos misztikus irányzatot kipróbált.<sup>33</sup> Majd egy látomás érte, amely

<sup>26</sup> A rendről és alapítójáról lásd Babou, Cheikh Anta (2007): *Fighting the Greater Jihad: Amadu Bamba and the Founding of the Muridiyya of Senegal, 1853–1913*. Ohio University Press, Athens, Ohio; Glover, John (2007): *Sufism and Jihad in Modern Senegal. The Murid Order*. Boydell and Brewer, Woodbridge. A tanulmány a továbbiakban minden jelentősége ellenére sem foglalkozik ezzel a renddel, elsősorban azért, mert egy szenegáli keletkezésű rend, amely sokáig megmaradt az ország határain belül.

<sup>27</sup> *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: Minorities and Indigenous Peoples in Senegal*. Minority Rights Group International, é.n. <https://minorityrights.org/country/senegal/> (2021. 08. 18.)

<sup>28</sup> Villalón, Leonardo A. (1995): *Islamic Society and State Power in Senegal. Disciples and Citizens in Fatick*. Cambridge University Press, Cambridge, 125–127, 139–142.

<sup>29</sup> Tulajdonképpen pólus (*kutb*), akit negyven helyettes (*badal*) segít. Lásd Dermenghem, i.m. 21–22.; Abun-Nasr, Jamil M. (2007): *Muslim Communities of Grace. The Sufi Brotherhoods in Islamic Religious Life*. Columbia University Press, New York, 152.

<sup>30</sup> Abun-Nasr, Jamil M. (1965): *The Tijaniyya. A Sufi Order in the Modern World*. Oxford University Press, London, 28.; Uő. (2007), i.m. 152; Villalón, Leonardo A. (2013): Sufi modernities in contemporary Senegal: Religious dynamics between the local and the global. In: van Bruinessen, Martin–Howell, Julia Day (szerk.): *Sufism and the 'Modern' in Islam*. I. B. Tauris, London.

<sup>31</sup> A *serífe*k Mohamed unokájától, Haszantól származtatják családjukat. Ahmad at-Tídzsáni családjára vonatkozóan lásd Baráda, Ali Harázim (1997): *Dzsaváhír al-maáni va-bulúg al-amáni fí fajd as-sajh Abi l-Abbász Szídi Ahmad at-Tídzsáni*. Dár al-Kutub al-Ilmijja, Beirut, 24–26. Tanítványának ez a műve, amelyet a sejk életében és annak jóváhagyásával írt, az egyetlen hiteles forrás Ahmad at-Tídzsáni életére vonatkozóan.

<sup>32</sup> Uo. 23–24.

<sup>33</sup> Uo. 36.

során megjelent előtte Mohamed próféta, és felszólította, hogy alapítson egy olyan önálló rendet, amelynek az alapja az iszlám tanaihoz való visszatérés, illetve az iszlám öt pilléréhez való szigorú ragaszkodás. A térségben népszerűvé vált rend a hitelesítés során összeütközésbe került a helyi török hatóságokkal, ezért 1798-ban at-Tídzsáni helyettese (kalifa), Szídi Ali Harázim Baráda kíséretében a török elnyomás elől menekülve kivándorolt Marokkóba, és Fezben telepedett le, ahol a helyi szultán, Abú r-Rabía Szulejmán – felismerve benne a nagy tudóst – örömmel fogadta. At-Tídzsáni hamarosan híressé vált arról, hogy a szegényeket segíti a szultántól kapott támogatásból, így nemsokára szent embernek tartotta a környezete. Már 1800-tól érezhetően nőtt a sejkhez közletről, s távolról érkezők száma, ezért Fezben egy rendházat (*závija*) épített, amelyben most a sírja található. Ezenkívül a szúfi rendek szokása szerint szállította litániás könyvét (*virđ*), amelynek mindig az volt a szerepe, hogy az adott rendet megkülönböztesse a többtől.<sup>34</sup> Ennek kéziratos példányait saját kezűleg hitelesítette, így engedélyezve terjesztésüket. A sejk látomásához hűen őrködött a *závija* valláserkölcsi tisztasága felett, valamint gondot fordított arra, hogy híveit távol tartsa egyes korábbi rendek eretneknek számító újításaitól (*bidaa*). Így – Mohamed próféta példája alapján – azt is elrendelte, hogy a rendházba rajta kívül senkit ne temessenek el.<sup>35</sup>

A sejk vagy a rendházban lévő lakrészében tartott összejöveteleket (*dzsalsza*), vagy a Karavijjín-mecsettel<sup>36</sup> rivalizáló Díván-mecsetben.<sup>37</sup> Ezek az összejövetelek egyaránt szolgálták a tanulást, a tanácsadást, a jogi vélemények (*fatva*) adását, illetve az Istenről való megemlékezés szertartását (*dzikr*); a legtöbb témája pedig a Korán kommentálása (*tafszír*), a prófétai hagyományok (*hadísz*), a jog (*fikh*) és a misztika (*taszawwuf*) körül forgott. Éjszakánként at-Tídzsáni a Koránt recitálta és erre buzdította tanítványait is, elítélve azokat, akik ebben nem követték, vagy naponta két *hizb*-nél<sup>38</sup> kevesebbet recitáltak. A tídzsánik szokásává vált a rendházakban, hogy a reggeli ima után egy *hizb*et, míg a délutáni ima után egy másodikat recitáljanak el, péntek esténként és más összejövetele alkalmakkor pedig az egész Koránt elrecitálják. Rendházaik elterjesztették a Korán tanítását, szinte nincs olyan rendház, amelyhez ne tartozna oktatási intézmény is.<sup>39</sup>

Ha azt a gondolatot akarjuk megragadni, amelyet a sejk alapeszméjének tarthatunk, akkor a szellemi emanáció (*fajda*) gondolatát kell kiválasztanunk, amely mindig is fontos szerepet játszott a tídzsáni tanban.<sup>40</sup> A tídzsáni rend kézikönyvének számító *Dzsaváhir al-maáni* („A [misztikus] fogalmak esszenciái”),<sup>41</sup> a következő szavakkal kezdődik: „*Dicsőség Istennek, aki kiárasztotta (afáda) a szentjeire, az általa szeretettékre és a tisztákra Mohamed fényét.*” Más tídzsáni művek szintén az emanációra történő utalással kezdődnek.<sup>42</sup> Ez azt jelzi, hogy Ahmad at-Tídzsáni saját spirituális állomását (*makám*) az emanáció eszméjével kapcsolta össze. A következőt tanította: „*Az emanációt, amely Mohamed próféta lényegéből árad ki, a próféták lényege fogadja be, s a próféták*

<sup>34</sup> A szúfik otthon is ezeket olvasták, illetve összejöveteleiken ezeket kántálták. A litániák rendszerint Korán-részleteket, illetve fohászokat tartalmaznak.

<sup>35</sup> Baráda, i.m. 118.; Miftáh, Abd al-Báki (2009): *Advá' alá s-sajh Ahmad at-Tídzsáni va-atbáihí*. Dár al-Kutub al-Ilmijja, Beirut, 170.

<sup>36</sup> Egy Kajrávából (Tunézia) származó gazdag hölgy, Fátima al-Fihri alapította 857 és 859 között mint mecsetet, majd később *madraszát*. Mind a mai napig Marokkó legjelentősebb vallási központjának számít.

<sup>37</sup> A Díván-mecsetet Szulejmán szultán, at-Tídzsáni protektora alapította 1800-ban.

<sup>38</sup> A *hizb* a Korán 1/60-at része. Két *hizb* alkot egy *dzsuzt*, amelyek napról napra történő elrecitálásával 30 nap alatt lehet végigrecitálni a Koránt.

<sup>39</sup> Akaba, asz-Szaíd (2016): An-nasát al-ilmí wa-sz-szakáfí li-z-závija at-tídzsánijja bi-Gemár hilál al-karnajn 19 va-20m. *Madzsallat al-báhisz fi l-ulúm al-inszánijja va-l-idzstimájja*, 6. évf. 2. sz.

<sup>40</sup> Lásd Wright, Zachary (2020): The Concept of the Spiritual Flood (fayda) in Tijani Doctrine. *AhluFaydah Magazine*, 2020. 12. 18. <https://blog.ahluFaydah.org/2020/12/18/the-concept-of-the-spiritual-flood-fayda-in-tijani-doctrine/> (2021. 08. 14.)

<sup>41</sup> Baráda, i.m.

<sup>42</sup> Például Abdalláh, Ibráhím (2018): *Kásif al-ilbász an fajdat al-hatm Abi l-Abbász*. Al-Matbaa al-Arabijja, ad-Dár al-Bajda.

*lényegének emanációját fogadja be az én lényegem. Tőlem oszlik szét minden teremtménybe a világ teremtésétől a feltámadásig.*<sup>43</sup> A tídzsáni rend követői két alapvető kérdést illetően különböznek a többi misztikus irányzat képviselőitől. Egyrészt abban, hogy a szúfi rendek általában megengedik követőiknek, hogy más rendek szertartásain is részt vegyenek, illetve liturgikus könyveit használják, a tídzsáni rend azonban megköveteli a kizárólagosságot és tiltja ezt a szokást. Másrészt a szúfi rendek általában helyeslik a szentek sírjainak látogatását, Ahmad at-Tídzsáni viszont ezt egyértelműen megtiltotta, sőt e tilalom betartása a rendhez való tartozás egyik feltétele is volt.<sup>44</sup> A tídzsáni rend követői később úgy tartották, hogy a tilalom csak arra vonatkozik, hogy nem szabad a sírba temetett szent ember közbenjárását kérni, és a világi élet dolgaira vonatkozó kérésekkel fordulni istenhez.<sup>45</sup>

## A tídzsáni rend elterjedése és megszilárdulása Szenegálban

A 13. századtól kezdve kialakult misztikus rendek a 16. századra az iszlám világban a muszlim lakosság nagy részét hatásuk alá vonták Marokkótól a Távol-Keletig. Ezek a rendek mindig is nagy szerepet játszottak a tolerancia és a mértékletesség értékeinek védelmében az iszlámban, a Távol-Keleten pedig jelentős szerepük volt a békés iszlamizációban.<sup>46</sup> Ezt a tendenciát folytatták a 18–19. században létrejött új, úgynevezett reform szúfi rendek is, például a tídzsáni, a szenúsi és a muríd rendek Északnyugat-Afrikában. A reformszúfizmus két dolgot jelentett, a társadalmi szerepvállalást és az ortodox iszlám előírásaihoz való szorosabb kapcsolódást.<sup>47</sup> Ugyanakkor ezeknek a rendeknek nagy szerepük volt Afrikában az egyes térségek közötti kapcsolatok megszilárdításában, így például a tídzsáni rendnek a Marokkó és a szenegambiai térség közötti kapcsolatokban. A tídzsáni rend szerepe a 20. század második felében tovább erősödött, amit az is jól mutat, hogy a korábban a szúfizmust negatívan megítélő kormányzatok Marokkóban és Algériában egymással vetélkedve próbálták kimutatni, hogy a tídzsáni rend az ő országukból indult útjára.<sup>48</sup>

Az iszlám világ (*dár al-iszlám*) területén talán sehol nem volt a megújítás (*tadzsdíd*) fogalmának mélyebb hatása, mint Nyugat-Afrikában a 19. században. Abban a korszakban e térség muszlim lakossága türelmetlenül várta a megújító (*mudzsaddid*) eljövételét.<sup>49</sup> A rend tanai folyamatosan terjedtek a Szaharától délre, s annak dél-marokkói és mauritániai ágain át jutott el Nyugat-Afrikába, különösen a rend olyan emblemikus alakjai révén, mint a mauritániai Muhammad al-Háfiz (megh. 1830) és a szenegambiai al-Háddzs Umar Tall (1794–1864). A tídzsáni rend 1830 és 1880 között

<sup>43</sup> Baráda, *i.m.* 432.

<sup>44</sup> Abun-Nasr (2007), *i.m.* 153.; Miftáh, *i.m.* 170.

<sup>45</sup> Abun-Nasr (2007), *i.m.* 153.

<sup>46</sup> Hodgson, Marshall G. S. (1977): *The Venture of Islam. Vol. 2. The Expansion of Islam in the Middle Periods*. University of Chicago Press, Chicago, 541.

<sup>47</sup> Abun-Nasr (2007), *i.m.* 236–243.

<sup>48</sup> Asz-Szarrát, Al-Haszan (2007): At-tarika at-tídzsánijja bajna l-Magrib va-l-Dzsazáir: szirá asz-szijasza va-d-dín. *Al-Jazeera.net*, 2007. 07. 09. <https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2007/7/9/المغرب-الطريقة-التيجانية-بين-2021-09-10>

<sup>49</sup> Egy Mohamednek tulajdonított mondanak szerint utána tizenkét újító kalifának kell jönnie. Aztán eljön a káosz korszaka, amely a világ végét hirdeti. A helyi hagyományok büszkén állítják, hogy a Próféta a nyugat-afrikai Takrumnak tartotta fenn azt a megítélését, hogy ott szülessen meg a két utolsó újító. Ismert, hogy az újítás fogalma az iszlámban az alábbi prófétai hadiszból származik: „Isten e közösség (umma) számára minden száz év kezdetekor küld valakit, aki megújítja számára a vallását.” Al-Munaddzsid, Muhammad Szálih (é.n.): *Al-iszlám: szuál va-dzsaváb*. <https://islamqa.info/ar/answers/153535/> يحدد لها-دينها حديث ان الله-يبعث لهذه الامة-على راس كل-مئة سنة-من- (2021. 08. 30.)

eresztett gyökeret a Szaharától délre, de különösen a gyarmati időszakban virágzott fel.<sup>50</sup> A rend terjesztése akkor öltött szervezett jelleget, amikor a később al-Háddzs Umar Tall néven ismertté vált – a szenegambiai Futa Toro Imámátusban, egy torodbe<sup>51</sup> családban született – Umar ibn Szaíd a mekkai zarándoklat során találkozott a tídzsáni rend egyik vezetőjével, Muhammad al-Gáli sejjkel, aki mellett Mekkában maradt 1828-tól 1830-ig, s aki végül a rend nyugat-afrikai kalifájának<sup>52</sup> nevezte őt ki. 1852-ben e státuszát kihasználva hirdetett hosszú előkészületek után dzsihadot mind a törzsi vallások követői, mind a gyarmatosítók ellen, a tídzsáni rend társadalmi-vallási berendezkedését ajánlván a gyarmatosítás társadalmi-politikai berendezkedésével szemben.<sup>53</sup> Dzsihadja meghirdetésekor erősen támaszkodott a rabszolgákra is, így hozzájárult a rabszolgaság felszámolásához.<sup>54</sup> Al-Háddzs Umar soha nem használta sem a *mudzsaddid*, sem a *mahdi* címet, hanem magát „a szentek pecsétje utódjának” nevezte, ezzel a tídzsáni rend alapítójára, Ahmad at-Tídzsánira utalva.<sup>55</sup>

## A tídzsáni rend a gyarmatosítás alatt

Minden jel arra mutat, hogy a francia gyarmatosítók ellen indított dzsihad nagyban segítette a tídzsáni rend elterjedését Szenegálban, s ehhez hozzájárult a rend későbbi kalifáinak – Málík Szi, Abdalláh Nyasz és az őket követőknek – békés tanításon alapuló hitterjesztő tevékenysége is. Ez magyarázza a rend követőinek nagy számát Szenegálban, mivel a muszlim szervezetek menedékként szolgáltak a gyarmati adminisztrációval szemben. Jóllehet a gyarmatosítás alatt a tídzsáni rend elsősorban a tudósok, az értelmiségiek és a politikusok szúfi rendje volt, ugyanakkor sok földművest is magához vonzott, akiknek a számára a mecsetek és a rendházak védelmet nyújtottak ebben az időszakban.<sup>56</sup>

A sejkek felhívására folyamatosan özönlöttek a francia gyarmatosító seregek elől menekülők – rabszolgák és szabadok, földművesek és nomádok – a dzsihad vezéreinek közelébe. Ezt a területet a kivándorlás földjének (*dár al-hidzsra*) nevezték, a kivándorlást pedig párhuzamba állították Mohamed próféta 622-ben Mekkából Medinába történt kivándorlásával.<sup>57</sup>

A dzsihadisták között ugyanakkor nagy számban voltak tudósok és olyan misztikusok, akik azzal foglalkoztak, hogy a vidéki házakat megújítsák oly módon, hogy a különálló, egyes szen-

<sup>50</sup> A tídzsáni rend még Nigériában is fontos iszlamizációs és kulturális hatást fejtett ki, lásd Abikan, Musza Abd asz-Szalám (2014): At-tarika at-tídzsánijja va-dauruhá fi nasr asz-szakáfa al-arabijja al-iszlámijja fi Nidzsirijja. *Madzsallat Haulijját at-Turász*, 14. sz.

<sup>51</sup> Az ún. torodbe muszlim vallási vezetőkkel kapcsolatban lásd Willis, John Ralph (1978): The Torodbe Clerisy: A Social View. *The Journal of African History*, 19. évf. 2. sz. 195–202; Hiskett, Mervyn (1976): The nineteenth-century jihads in West Africa. In: Flint, John E. (szerk.): *Cambridge History of Africa. Vol. 5. c. 1790 c. 1870*. Cambridge University Press, Cambridge – New York, 155–165; a torodbe vezetők és a dzsihad kapcsolatáról lásd Batran, Aziz (1996): Les révolutions islamiques du XIX<sup>e</sup> siècles en Afrique de l'Ouest. In: Ajayi, Jacob Festus Ade (szerk.): *Histoire générale de l'Afrique. VI. L'Afrique au XIX<sup>e</sup> siècle jusque vers les années 1880*. UNESCO, Paris, 584.

<sup>52</sup> A rend központjában él a rendfőnök (sejk), akit a különböző távoli rendházokban egy helyettes (kalifa) képvisel. A rendházak azonban nem alkotnak szigorú rendet, csak szellemi kapcsolatban állnak a központtal.

<sup>53</sup> Lapidus, Ira M. (2012): *Islamic Societies to the Nineteenth Century. A Global History*. Cambridge University Press, Cambridge, 614–615.; Lapidus, Ira M. (2002): *A History of Islamic Societies. Second Edition*. Cambridge University Press, Cambridge, 424.

<sup>54</sup> Szombathy Zoltán (2021): *Az iszlám Fekete-Afrikában*. Avicenna Közel-Kelet Kutatások Intézete, Piliscsaba, 144.

<sup>55</sup> Abun-Nasr (2007), i.m. 152.; Willis, i.m. 210.

<sup>56</sup> Például Sambe, i.m.; Triaud, Jean-Louis (1992): L'islam sous le régime colonial. In: Coquery-Vidrovitch, Catherine – Goerg, Odile (szerk.): *L'Afrique occidentale au temps des Français. Colonisateurs et colonisés, c. 1860-1960*. Ed. la Découverte, Paris.

<sup>57</sup> Willis, i.m. 211.

tekhez (*marabout*) tartozó kis rendházakat beépítették az egyetlen rendhez tartozó rendházak transzregionális hálózataiba. A korábbi korszakokban a szúfi rendek rendházai általában autonóm entitások voltak, amelyeket egymástól független szent nemzetségek vezettek. Ezeknek az új rendeknek a rendházai szorosabban kötődtek a központi rendházhoz, amelyik felügyelte az alrendházaknál történő kinevezéseket, figyelemmel kísérte a bennük tanított tanokat, és gyakran ragaszkodott ahhoz, hogy a követőktől beszédett helyi illetékeket továbbítsák a központba. A központi rendházak zárandokhelyként is működtek. A tanok szempontjából a szúfi újjáéledést az jellemezte, hogy a helyes úton járó iszlám társadalom jellemzőinek megóvására helyezte a hangsúlyt. Ezeket a hálózatokat arra használták, hogy alapvető vallási ismereteket és egyszerű misztikát közvetítsenek törzsi tagságuknak, és kisebb-nagyobb mértékben harcoljanak a népi vallásosságnak az ortodox iszlám tanításaitól eltérő szokásai ellen.<sup>58</sup>

A 19. században az al-Háddzs Umar Tall által Szenegálba bevezetett tídzsáni rend maradanónak bizonyult az országban. Mindez számos vallási vezetőnek volt köszönhető, akik a fentiekben jelzett központosítási törekvésekkel ellentétben egymástól elkülönülve, bizonyos mértékig külön utakat járva, nagy *marabout*-családokat alapítottak.<sup>59</sup> A családi rendházakban (*závíja*) szervezett misztikus rend Futa Toróból (ahonnan eredetileg al-Háddzs Umar Tall származott) Saint-Louis városába (1892 és 1905 között a gyarmati közigazgatás fővárosa) tette át székhelyét, miközben különböző nagyságú városokban is megvetette a lábát, mint például Tivavanban és Kaolakban. Meglehetősen rövid időn belül e két városban híveik számának köszönhetően két nagy tídzsáni *marabout*-család emelkedett ki: Tivavanban a Szi-család,<sup>60</sup> Kaolakban pedig a Nyasz-család.<sup>61</sup> A Szi-rendház jelentősége abban rejlik, hogy ebből származik egy további, mind a mai napig jelentős irányzat, az ún. *musztarsid*-mozgalom.<sup>62</sup>

A 19. század végén, a konszolidálódó francia gyarmati rendszer légkörében már nem volt értelme fegyveres ellenállást vezetni a franciákkal szemben az iszlám hit védelme érdekében. Éppen ellenkezőleg, szükség volt egy olyan iszlám megerősítésére, amely elutasítja a fegyveres dzsihádot, és inkább az iszlám társadalomszerkezetének megőrzését részesíti előnyben. A Szenegálban élő vallási vezetők ezt jól megértették. Így másfajta csatát vezettek, amelyet békés ellenállásnak neveztek.<sup>63</sup>

A francia gyarmatosítás kezdete, 1850 után a koránoktatás is számos új kihívással szembesült a térségben. A gyarmati megszállás közvetlen hatást gyakorolt a korániskolák sorsára, mivel a franciák attól tartottak, hogy ezek a franciaellenes hangulat és a dzsihádistá politikai tanítás helyszínei lesznek. Ezért a gyarmatosítóknak az iszlám befolyás elleni harca inkább oktatási, semmint katonai háború formáját öltötte. Különösen figyelemre méltó, hogy 1880 és 1920 között szúfi oktatási

<sup>58</sup> Uo. 69.

<sup>59</sup> Uo. 112.

<sup>60</sup> Robinson, David (2005b): Malik Sy: Teacher in the New Colonial Order. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijaniyya. Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique*. Karthala, Paris.

<sup>61</sup> Kane (2005), i.m.; Gray, Christopher (1998): The Rise of the Niassene Tijaniyya, 1875 to the Present. In: Kane, Ousmane – Triaud, Jean-Louis (szerk.): *Islam et islamismes au sud du Sahara*. Karthala, Paris.

<sup>62</sup> Mudzsálsiz, Abd al-Aziz (2018): *at-Taszavvuf wa-sz-szijászja fi sz-Szenegál*. Al Jazeera Centre for Studies, 2018. 11. 13. <https://studies.aljazeera.net/ar/reports/2018/11/181107073246593.html> (2021. 09. 12.). Lásd még részletesen ennek a társadalmilag és politikailag fontos mozgalomnak a leírását: Samson, Fabienne (2005): *Les marabouts de l'islam politique. Le Dahiratoul Moustarchidina wal Moustarchidat, un mouvement néo-confrérique sénégalais*. Karthala, Paris, 379.

<sup>63</sup> Searing, James (2009): The Greater Jihad and Conversion. Sereer Interpretations of Sufi Islam in Senegal. In: Diouf, Mamadou – Leichtman, Mara A. (szerk.): *New Perspectives on Islam in Senegal. Conversion, Migration, Wealth, Power, and Femininity*. Palgrave Macmillan, New York, 101.

forradalom ment végbe. A tídzsáni rend erőfeszítései és új elképzelései az iszlám nevelésről döntő fontosságúak voltak ahhoz, hogy az iszlám misztikát az introspektív elit szellemi törekvéseiből a társadalmi változások mozgatóerejévé változtassák.<sup>64</sup>

Al-Háddzs Málík Szi – alkalmazkodva a gyarmati uralom realitásaihoz és lehetőségeihez – elhatározta a rendjét a dzsihádtól, és az iszlamizáció békés útját választotta, a hangsúlyt a szellemi irányításra helyezve. Ezzel magához vonzott olyanokat is, akik addig ellenálltak az iszlamizációnak, mint például a szererek, akik a 20. század elejéig megőrizték függetlenségüket, és később is hangsúlyozták az iszlámra való áttérésük önkéntes és békés jellegét.<sup>65</sup> A vasútvonal mentén fekvő északnyugat-szenegáli Tivavan gyarmati kisvárosból Al-Háddzs Málík Szi tanárokat küldött a gyarmati terület minden szegletébe. A rendház hamarosan a tídzsáni rend szellemi központja lett a volof-övezetekben. Málík Szi a rendházat és a franciák által biztosított infrastruktúrát az iszlám és a tídzsáni rend népszerűsítésére használta. Irányítása alatt a rend új elképzeléseket fogalmazott meg az iszlám nevelésről. Málík Szi franciákkal való kapcsolatai lehetővé tették számára, hogy Szenegálban véghez vigye iszlamizációs stratégiáját a szúfi oktatás és nevelés révén.<sup>66</sup> A misztikus rendek, s közülük elsősorban a tídzsáni rend azon képessége, hogy a gyarmatosítástól napjainkig alkalmazkodni tudott a társadalmi és politikai kontextusokhoz, elősegítette széles körű uralmát az iszlám bármely más felfogásával szemben a szenegáliak körében.<sup>67</sup>

A két nagy vezető, Málík Szi és Abdallah Nyasz halála után megfigyelhető az egyes rendházak, és az élükön álló *marabout*-családok rivalizálása, amely a mai napig tart, hozzájárulva a rend decentralizálódásához. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy az egyes *marabout*-k legitimációját döntő részben az al-Háddzs Umar Tall által hagyományozott, s a rend alapítójára visszanyúló litániaskönyv (*vird*) biztosítja. Ennek a könyvnek a *marabout*-családokon belüli, nemzedékről nemzedékre történő hitelesített továbbadása dokumentált hagyományozó láncokon keresztül történik.<sup>68</sup> Minél rövidebb ez a lánc (*szilszila*), annál nagyobb a presztízse egy-egy *marabout*-nak.<sup>69</sup> Ez az egységes litániaskönyv minden különbözőség ellenére is összefogja a rendet, illetve szorosan kapcsolja a rend alapítójához.

## A fezi látogatás (*zijára*)

A tídzsáni rend rítusainak alkalmazásában vannak ugyan különbségek, de mindegyik szenegáli tídzsáni rendház egyetlen alapelvet követ, mégpedig azt, hogy rendkívül fontos a Marokkóval való lelki kapcsolat, mivel ez az az ország, ahol a rend alapítójának, Ahmad at-Tídzsáni sejknek a sírja

<sup>64</sup> Diallo, El Hadji Samba Amadou (2011): Exploring a Sufi Tradition of Islamic Teaching: Educational and Cultural Values Among the Sy Tijāniyya of Tivaouane (Senegal). *Social Compass*, 58. évf. 1. sz.; Ware, Rudolph T. (2009): The Longue Durée of Quran Schooling, Society, and State in Senegambia. In: Diouf, Mamadou – Leichtman, Mara A. (szerk.): *New Perspectives on Islam in Senegal. Conversion, Migration, Wealth, Power, and Femininity*. Palgrave Macmillan, New York, 28–29.

<sup>65</sup> Searing, James F. (2002): 'No Kings, No Lords, No Slaves': Ethnicity and Religion among the Sereer- Safèn of Western Bawol, 1700–1914. *The Journal of African History*, 43. évf. 3. sz.; Searing (2009), i.m.

<sup>66</sup> Cuoq, Joseph (1984): *Histoire de l'islamisation de l'Afrique de l'Ouest: Des origines à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle*. Paul Geuthner, Paris.

<sup>67</sup> Vó, Robinson, David (2000b): *Paths of Accommodation. Muslim Societies and French Colonial Authorities in Senegal and Mauritania, 1880–1920*. Ohio University Press, Athens, Ohio.

<sup>68</sup> Ez megfelel az iszlámban jól ismert hadisz továbbadási technikának, vagyis a Prófétára visszavezetett hagyományok hitelesítésének. Goldziher Ignác (1981): *Az iszlám kultúrája*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 181–591, 195–196.

<sup>69</sup> Villalón (1995), i.m. 131, 282: 65. jegyzet.

van Fez városában, ahova minden évben érkeznek szenegáli zarándokok is. Fez mitikus helynek számít, s az összes tídzsáni arról álmodik, hogy életében legalább egyszer ott imádkozzon.<sup>70</sup>

Amint arról a fentiekben már szó volt, a többi szúfi rendhez hasonlóan a tídzsáni rend is sok ágot fejlesztett ki az idők folyamán, és ma nem egy központosított szúfi rend, hanem inkább a szertartások közös öröksége, valamint a társadalmi szerepvállalás kapcsolja őket össze.<sup>71</sup> Ennek megfelelően a legfontosabb közös elem a rend alapítójának legfelsőbb szentségébe vetett hit. Így Ahmad at-Tídzsáni kegyhelye olyan helyet jelent, amelyhez minden rendtag lelkiileg kapcsolódik, ez a rend „központja”. Más *zijára*-gyakorlatokhoz hasonlóan a tídzsáni (sír)látogatás is hozzájárul egy olyan muszlim világhoz, amelynek – bár vitathatatlan központja Mekka, de – vannak regionális lelki pólusai is, mint például Fez a tídzsáni rend tagjai számára. Azon a lelki emanáción kívül, amely – a tídzsáni rend tagjainak hite szerint – Fezből árad ki, a Marokkóba vezető út társadalmi és kulturális szerepet is játszik a tagok transznacionális összetartozásérzése kialakításában, és Marokkóval való azonosulásukban. Ennek alapján jogos az a feltételezés, hogy a tídzsáni zarándoklat hozzájárult a Nyugat-Afrikát és Marokkót magába foglaló vallási közösség kialakításához.<sup>72</sup> Ezáltal egyben megerősödött Fez, mint e közösség szociokulturális központjának pozíciója.<sup>73</sup>

Kezdetben, a 19. század végén és a 20. század elején ez a sírlátogatás csak a szenegáli tídzsáni rend vezetőire, illetve néhány képviselőjére korlátozódott, akiket a gyarmati időkben megfigyeltek a francia gyarmati hatóságok, félve attól, hogy nagy hatást tesznek rájuk az arab nacionalisták. A gyarmatosítás vége után azonban a rendnek egyre több követője utazott egyre gyakrabban Fezbe.<sup>74</sup>

A rend tanítványai számára egy marokkói tídzsáni sejtől kapott tanítási engedély (*idzsáza*) rendkívüli jelentőséggel bír, mert ez a rend láncolatában biztosítja a tanítvány helyét, aminek következtében közelebb kerül a tídzsáni renház sejkjéhez, sőt magához Mohamed prófétához is. Ez a jelképes közelség biztosítja Szenegálban a rend vezetőinek törvényességét és hírnevüket tanítványaik szemében.<sup>75</sup>

A közlekedési eszközök fejlődése, valamint a Mekkába tartó nyugat-afrikai zarándokútvonal Marokkón történő keresztülhaladása mind hozzájárult a Fezbe irányuló tídzsáni *zijára* kialakulásához. Az Ahmed at-Tídzsáni sírjához tett látogatás (*zijára*) – a nyugat-afrikai rendtagok között – hagyományosan a mekkai zarándoklathoz (*haddzs*) kapcsolódott. Ennek a látogatásnak két szerepe is volt: aki nem tudott eljutni a távoli Mekkába, azok számára helyettesítette a zarándoklatot,<sup>76</sup> illetve a rend alapítójával való spirituális kommunikáció eszközeként is szolgált.<sup>77</sup>

<sup>70</sup> Kane, Oumar (1994): Les relations entre la communauté tijane du Sénégal et la zawiya de Fèz. *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines*, 24. évf.

<sup>71</sup> Triaud, Jean-Louis (2005): Présentation. La Tijāniyya, une confrérie musulmane pas comme les autres. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijāniyya: Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique*. Karthala, Paris, 14.

<sup>72</sup> Cohen, Erik. (1992): Pilgrimage and Tourism: Conversions and Diversions. In: Morinis, Alan (szerk.): *Sacred Journeys. The Anthropology of Pilgrimage*. Greenwood Press, Westport. A tídzsáni látogatásokkal kapcsolatos marokkói véleményekre nézve lásd Green, Joel (2018): Sufis in a 'Foreign' Zawiya: Moroccan Perceptions of the Tijani Pilgrimage to Fes. Independent Study Projects (ISP) Collection, 3002. [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/3002](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3002). (2021. 08. 11.)

<sup>73</sup> Uo.

<sup>74</sup> El Adnani, Jilali (2005): Entre visite et pèlerinage: le cas des pèlerins ouest africains à la Zawiya Tijaniyya de Fès. *Al-Maghrib al-Ifriqi*, 5. évf. 12–14.

<sup>75</sup> Az iszlám vallási és szellemi életében fontos szerepet játszó *idzsáza*, terjesztési engedély, meghatározását és részletes ismertetését lásd Goldziher, i.m. 394–399.

<sup>76</sup> Berriane, Johara (2018): When Senegalese Tidjanis Meet in Fez: The Political and Economic Dimensions of a Transnational Sufi Pilgrimage. In: Luig, Ute (szerk.): *Approaching the Sacred. Pilgrimage in Historical and Intercultural Perspective*. Edition Topoi, Berlin, 302.

<sup>77</sup> Lanza, Nazarena (2015): Des cheikhs voyageurs aux cheikhs voyagistes: enjeux et implications d'une transition. In: Seck, Abdourahmane – Kaag, Mayke – Guéye, Cheikh – Fall, Abdou Salam (szerk.): *État, Sociétés et Islam au Sénégal. Un air de nouveau temps?* Karthala, Paris, 211.

A tídzsáni rend tanítása szerint a látogatás (*zijára*) során kapcsolatba lehet lépni Ahmad at-Tídzsánival, részesedni lehet isteni emanációiból, illetve útmutatást lehet tőle kapni.<sup>78</sup> A látogatás Fezbe egyben a tídzsánivá válás rítusa is. Itt történik a beavatási szertartás (*bajaa*), amelynek során a renchez csatlakozók elkötelezik magukat a tídzsáni imák és szertartások végrehajtása mellett. A fezi szentélyt meglátogató nagy számú tídzsáni arra használja a látogatást, hogy formálisan csatlakozzon a renchez, vagy megújítsa az alapító leszármazottaihoz való kötődést.<sup>79</sup> Végül, mint sok más zarándoklat, ez a *zijára* is felfogható a mindennapi élet problémáinak enyhítésére szolgáló eszközként.

A casablancai kikötő 1920-as évekbeli megnyitása után a Mekkába tartó zarándokutakat észak felé terelték, ami közvetve hozzájárult a Fezbe tartó zarándokok számának növekedéséhez.<sup>80</sup> A szenegáli függetlenség előestéjén, amikor a mekkai zarándoklat megszervezését magán utazási irodák végezték, ezek az ügynökségek is felajánlottak egy fezi látogatást a tídzsáni rend tagjai számára, akik a mekkai zarándoklatot a *zijarával* akarták kombinálni. A függetlenség elnyerése után, a Szenegál és Marokkó közötti kapcsolatok élénkülésével együtt jelentősen megnőtt a Fezbe tartó szenegáli és nyugat-afrikai zarándokok száma.<sup>81</sup> A nyugat-afrikaiak Fezbe tartó zarándoklata máig jelentős.

A szenegáli zarándoklat Ahmad at-Tídzsáni sírjával és a tídzsáni renddel való kapcsolatában napjainkra politikai és gazdasági kérdéssé vált. A tídzsáni rend jelentőségét mutatja a térségben, hogy a 2000-es évektől az algériai politikai vezetés is nagy hangsúlyt helyez a rend algériai eredetére, Marokkó pedig arra törekszik, hogy a tídzsáni zarándoklat támogatása révén egyrészt hozzájáruljon saját országa vallási identitásának megreformálásához, másrészt Nyugat-Afrika vallási vezetője legyen.<sup>82</sup> A zarándoklat több mint egy évszázados múltra nyúlik vissza, de csak néhány évtizede duzzadt fel, valódi társadalmi jelenséggé válva Szenegálban, és egyben fontos bevételi forrást jelentve Marokkó számára.<sup>83</sup>

## A fezi *zijára* szerepe a marokkói–szenegáli kapcsolatokban

A tídzsáni rendben elterjedt nézetek szerint a marokkói alavita uralkodók Muláj Szulejmán (1766–1822) korától kezdődően, aki hűséget fogadott Ahmad at-Tídzsáninak Fezben, az ő követőivé váltak.<sup>84</sup> A függetlenséget megelőző rövid korszaktól eltekintve a marokkói uralkodóház szoros kapcsolatot ápol a tídzsáni vezetőkkal, közöttük a rend szenegáli vezetőivel is. Ennek jó példája, hogy a Dakarban működő mintegy száz tídzsáni ren dház közös búcsújának (*mauszim*) – amelyen a rend több ezer tagja vesz részt – a mindenkori marokkói uralkodó a védnöke.<sup>85</sup> A tídzsáni rend véleményét egyes arab vezetők rendszeresen ki szokták kérni, mielőtt politikai döntéseket hoznak. Ezzel kapcsolatban például meg lehet említeni, hogy a 20. század második felében a szenegáli tídzsáni

<sup>78</sup> Berriane, Johara (2014): *La zaouïa d'Ahmad al-Tijāni de Fès: pratiques, représentations et enjeux autour d'un sanctuaire soufi au rayonnement transnational*. PhD disszertáció. Freie Universität, Berlin, 131–167.

<sup>79</sup> Lanza (2015), i.m. 207.

<sup>80</sup> Berriane (2014), i.m. 83–89.

<sup>81</sup> El Adnani, i.m. 21.; Berriane (2018), i.m. 309–310.

<sup>82</sup> asz-Szarrát, i.m.

<sup>83</sup> Berriane (2015), i.m. 3.

<sup>84</sup> Ben Abdalláh, Abd al-Aziz (2020): Limádzá riájet ad-daula al-alavijja li-t-tarika t-tídzsánijja. *At-Tarika t-tídzsánijja*, 2020. 06. 06. <https://www.tidjanja.ma/2020/06/06/> (2021. 09. 02.)

<sup>85</sup> Uo.

vezető, Ahmed at-Tídzsáni Nyasz, nem hivatalos tanácsadója volt II. Haszan marokkói királynak.<sup>86</sup> A tídzsáni rend kalifájáról és sejkjéről szóló beszélgetés ma is jelen van a két ország magas rangú tisztségviselőinek politikai találkozói és hivatalos látogatásain.

A fezi tídzsáni zárandoklatot sokan egészítik ki a marokkói királyok rabati mauzóleumának meglátogatásával, amelynek az az érdekessége, hogy ez is főleg vallási jelentéssel bír. Az a tény, hogy a királyokat *marabout*-nak nyilvánítják, pusztán politikai vezetőknél magasabb rangra emeli őket. Az ő meglátogatásukat ezenkívül a Mohamed prófétára visszavezetett származásuk is legitimálja. Ez még inkább tükrözi a szenegáli tídzsáni rend közelségét a marokkói monarchiához, valamint a marokkói királyok Szenegálban játszott kiemelkedő szerepét, ami ahhoz vezetett, hogy Szenegálban szentnek tekintették őket. Ezenkívül a néhai marokkói királyok sírjának beépítése a tídzsáni vallási útvonalba Marokkó Szenegállal kapcsolatos politikájából következik, amelyben a marokkói király vallási státuszát a külpolitikai érdekek befolyásolják, és amelyben a szenegáli tídzsánik figyelemre méltó szerepet játszottak.<sup>87</sup>

A Fezbe tartó zárandoklat folytonosságát elsősorban az tette lehetővé, hogy kapcsolódik más mobilitási formákhoz, különösen a kereskedelemhez és a migrációhoz. Fontos lehetőséggé vált ez a látogatás az Európában élő nyugat-afrikai tídzsáni migránsok számára, akiknek Fez egy olyan közeli helyet jelent, ahol összegyűlhetnek társaikkal, és kapcsolatba léphetnek az otthoniakkal. A fezi látogatás tehát nem korlátozódik a vallási szertartások beteljesítésére, hanem túlmutat azon.<sup>88</sup> A kereskedelmi tevékenységek például hozzájárultak a Fezbe tartó szenegáli zárandoklat fejlesztéséhez.<sup>89</sup> Ma még mindig bevett gyakorlat a tídzsáni zárandokok körében, hogy vallási útjukat kereskedelmi tevékenységekkel párosítsák.<sup>90</sup>

A zárandok-kereskedők mobilitása, amely eredetileg Marokkó és Szenegál között zajlott,<sup>91</sup> a 20. század második felétől Európa felé is kiterjedt. Néhány Európában lakó szenegáli zárandok Marokkóban töltött idejét arra használja fel, hogy ellássa magát marokkói termékekkel, amelyeket később az európai szenegáli közösségnek értékesít. Így Fez városa a Szenegál és Európa között keringő áruk kereskedelmi csomópontjává vált, sőt a zárandoklat alkalmából való találkozást lehetőséget kínál az európai és szenegáli áruk cseréjére. Így módon a rendház a szenegáli tídzsáni rend transznacionális területének fontos elemévé vált.<sup>92</sup> A marokkói zárandoklat hozzájárult azoknak a szenegáli kereskedőnek az emancipációjához is, akik Marokkó vallási hírneve miatt odautazhattak és ott kereskedhettek.<sup>93</sup>

Az egyik legkeresettebb árucikk a tídzsáni rend tagjai körében a marokkói viselet, amely beazonosításukat szolgálja Nyugat-Afrikában.<sup>94</sup> Ez tökéletesen megmutatja, hogy egy olyan utazás, amely egy vallási közösséget egy kulturálisan idegen területhez kapcsol, hogyan járulhat

<sup>86</sup> Nyasz, Ahmad at-Tídzsáni (2008): At-tídzsánijja wa-atbáuhá fi Ifrikijá. *Al-Jazeera.net*, 2008. 08. 25. <https://www.aljazeera.net/programs/privatevisit/2008/8/25/أحمد-التيجاني-نياس-التيجاني> (2021. 08. 12.)

<sup>87</sup> Berriane (2018), i.m. 317.

<sup>88</sup> Uo. 313–314.

<sup>89</sup> Marfaing, Laurence (2005): Von der Pilgerschaft nach Fès zum Handel in Marokko: Senegalesische Händler und Händlerinnen in Casablanca. In: Wippel, Steffen (szerk.): *Wirtschaft im Vorderen Orient. Interdisziplinäre Perspektiven*. Klaus Schwarz, Berlin.

<sup>90</sup> Lanza, Nazarena (2014): *Les « ponts de spiritualité » entre le Maroc et les pays d'Afrique subsaharienne se multiplient?* Centre Jaques-Berque. <http://www.cjb.ma/component/k2/item/2488-les-ponts-de-spiritualite-entre-le-maroc-et-les-pays-d-afrique-subsa-harienne.html> (2021. 08. 02.)

<sup>91</sup> Ez a folyamat már a 19. század 80-as éveiben elkezdődött, lásd Berriane (2018), i.m. 309.

<sup>92</sup> Berriane (2015a), i.m. 3–5.

<sup>93</sup> Marfaing, i.m.

<sup>94</sup> Berriane (2015a), i.m. 9. Egy dakari vallási ember ezt így fogalmazta meg: „Ha szeretsz valakit, úgy öltözködsz, mint ő. Ezért öltözködnék úgy a szenegáliak, mint a marokkóiak.”

hozzá a külföldi kulturális javak megszerzéséhez, és ahhoz, hogy azokat a sajátjaiknak tartsák, ami ily módon vallási és kulturális identitásuk részévé válik.

## Konklúzió

Helyi beágyazottsága és transznacionális kapcsolatai miatt a fezi Ahmad at-Tídzsáni rendház közös kulturális örökséget képvisel, amelynek a népszerűsítése a mai marokkói hivatalos szervezetek is fontos. Ugyanakkor a helyiek a rendházat vallási helyként használják mindennapi imáikhoz és jámbor látogatásaikhoz. A fő csoport azonban, amely a 20. század eleje óta részt vesz ennek a helynek a kialakításában, a nyugat-afrikai tídzsáni rendházak követői, akik azért látogatnak oda, hogy kapcsolatba lépjenek rendjük alapítójával. Ez hozzájárul a nyugat-afrikai tídzsánik összetartozás-érzésének kialakulásához mind a rendház, mind Fez vonatkozásában, amely fontos „társadalmi-kulturális” központ, nem pedig a zarándokvilág periferiája.<sup>95</sup>

Marokkó számos kétoldalú együttműködési projektet indított afrikai államokkal. Ezekben a kétoldalú kapcsolatokban a tídzsáni rend tagjai – különösen a szenegáli tídzsáni szellemi vezetők – döntő szerepet játszottak informális diplomatakként, lobbizva a Marokkó és Nyugat-Afrika – különösen Szenegál – közötti kapcsolatok megerősítéséért.<sup>96</sup>

2007-ben nemzetközi tídzsáni kongresszust tartottak Fezben. A marokkói találkozók célja az volt, hogy előtérbe helyezzék Fez rendházát mint a tídzsáni rend lelki központját, és bemutassák annak marokkói eredetét. Ez egyértelműen kifejeződött az esemény nyitóüzenetében, amelyben a marokkói király rámutatott, hogy a szúfizmus a marokkói történelem és kultúra fontos része, és emlékeztette a résztvevőket, hogy a marokkói királyok mindig is döntő szerepet játszottak a tídzsáni rend védelmében és népszerűsítésében, ily módon kiemelve Marokkó elkötelezettségét a rend nemzetközi terjesztése iránt. 2007 óta – Marokkó növekvő politikai és gazdasági részvételével – Afrikában kétfévente nemzetközi tídzsáni találkozókra kerül sor Fezben a király támogatásával,<sup>97</sup> ezzel szimbolizálva, hogy a nemzetközi tídzsáni közösség elismeri a rend marokkói eredetét.

## Felhasznált irodalom

Abdalláh, Ibráhím (2018): *Kásif al-ilbász an fajdat al-hatm Abi l-Abbász*. Al-Matbaa al-Arabijja, ad-Dár al-Bajdá.

Abikan, Musza Abd asz-Szalám (2014): *At-taríka at-tídzsánijja va-dauruhá fí nasr asz-szakáfa al-arabijja al-iszlámijja fí Nídzsírjja. Madzsallat Haulijját at-Turász*, 14. sz. 27–38.

Abun-Nasr, Jamil M. (1965): *The Tijaniyya. A Sufi Order in the Modern World*. Oxford University Press, London.

<sup>95</sup> Uo.

<sup>96</sup> Sambe, i.m. 146.

<sup>97</sup> Berriane (2018), i.m. 315.



- Tourism and Pilgrimage*, 3. évf. 2. szám. 4. cikk. 1–10. <https://arrow.tudublin.ie/ijrtp/vol3/iss2/4/> (2021. 08. 23.)
- Berriane, Johara (2018): When Senegalese Tidjanis Meet in Fez: The Political and Economic Dimensions of a Transnational Sufi Pilgrimage. In: Luig, Ute (szerk.): *Approaching the Sacred. Pilgrimage in Historical and Intercultural Perspective*. Edition Topoi, Berlin, 299–321.
- Clancy-Smith, Julia A. (1994): *Rebel and Saint. Muslim Notables, Populist Protest, Colonial Encounters (Algeria and Tunisia 1800–1904)*. University of California Press, Berkeley.
- Cohen, Erik. (1992): Pilgrimage and Tourism: Conversions and Diversions. In: Morinis, Alan (szerk.): *Sacred Journeys. The Anthropology of Pilgrimage*. Greenwood Press, Westport, 47–61.
- Coulon, Christian (1981): *Le marabout et le prince (Islam et pouvoir au Sénégal)*. FeniXX réédition numérique (Auguste Pedone), Paris.
- Creevey, Lucy E. (1985): Muslim Brotherhoods and Politics in Senegal in 1985. *The Journal of Modern African Studies*, 23. évf. 4. sz. 715–721.
- Cuoq, Joseph (1984): *Histoire de l'islamisation de l'Afrique de l'Ouest: Des origines à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle*. Paul Geuthner, Paris.
- Dermenghem, Émil (1954): *Le culte des saints dans l'islam maghrébin*. Gallimard, Paris.
- Diallo, El Hadji Samba Amadou (2011): Exploring a Sufi Tradition of Islamic Teaching: Educational and Cultural Values Among the Sy Tijāniyya of Tivaouane (Senegal). *Social Compass*, 58. évf. I. sz. 27–41.
- El Adnani, Jillali (2005): Entre visite et pèlerinage: le cas des pèlerins ouest africains à la Zawiya Tijaniyya de Fès. *Al-Maghrib al-Ifriqî*, 5. évf. 7–33.
- Glover, John (2007): *Sufism and Jihad in Modern Senegal. The Murid Order*. Boydell and Brewer, Woodbridge.
- Goldziher Ignác (1981): *Az iszlám kultúrája*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.
- Gray, Christopher (1998): The Rise of the Niassene Tijaniyya, 1875 to the Present. In: Kane, Ousmane – Triaud, Jean-Louis (szerk.): *Islam et islamismes au sud du Sahara*. Karthala, Paris, 59–82.
- Green, Joel (2018): Sufis in a 'Foreign' Zawiya: Moroccan Perceptions of the Tijani Pilgrimage to Fes. *Independent Study Projects (ISP) Collection*, 3002. <https://digitalcollections.sit.edu/isp-collection/3002> (2021. 08. 11.)

- Hiskett, Mervyn (1976): The nineteenth-century jihads in West Africa. In: Flint, John E. (szerk.): *Cambridge History of Africa. Vol. 5. c. 1790 c. 1870.* Cambridge University Press, Cambridge – New York, 125–169.
- Hodgson, Marshall G. S. (1977): *The Venture of Islam. Vol. 2. The Expansion of Islam in the Middle Periods.* University of Chicago Press, Chicago.
- Ibn Battúta (é.n.): *Rihla: Tuhfat an-nuzzár fi garáib al-amszár wa-adzsáib al-aszfár.* Dár al-Kitáb al-Miszri, Kairó.
- Kane, Oumar (1994): Les relations entre la communauté tijane du Sénégal et la zawiya de Fèz. *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines*, 24. évf. 59–68.
- Kane, Ousmane (2005): Muhammad Niasse (1881–1956) et sa république contre le pamphlet anti-tijânî de Ibn Mayaba. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijâniyya. Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique.* Karthala, Paris, 219–235.
- Lanza, Nazarena (2014): *Les « ponts de spiritualité » entre le Maroc et les pays d'Afrique subsaharienne se multiplient?* Centre Jaques-Berque. <http://www.cjb.ma/component/k2/item/2488-les-ponts-de-spiritualite-entre-le-maroc-et-les-pays-d-afrique-subsaharienne.html> (2021. 08. 02.)
- Lanza, Nazarena (2015): Des cheikhs voyageurs aux cheikhs voyagistes: enjeux et implications d'une transition. In: Seck, Abdourahmane – Kaag, Mayke – Guèye, Cheikh – Fall, Abdou Salam (szerk.): *État, Sociétés et Islam au Sénégal. Un air de nouveau temps?* Karthala, Paris, 205–221.
- Lapidus, Ira M. (2002): *A History of Islamic Societies. Second Edition.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Lapidus, Ira M. (2012): *Islamic Societies to the Nineteenth Century. A Global History.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Levtzion, Nehemia (1979): The Sahara and the Sudan from the Arab Conquest of the Maghrib to the Rise of the Almoravids. In: Fage, John Donnelly (szerk.): *The Cambridge History of Africa. Vol. 2. From 500 BC to AD 1050.* Cambridge University Press, Cambridge, 637–684.
- Llitas, Susana Molins (2009): A Path to Integration: Senegalese Tijanis in Cape Town. *African Studies*, 68. évf. 2. sz. 215–233.
- Marfaing, Laurence (2005): Von der Pilgerschaft nach Fès zum Handel in Marokko: Senegalesische Händler und Händlerinnen in Casablanca. In: Wippel, Steffen (szerk.): *Wirtschaft im Vorderen Orient. Interdisziplinäre Perspektiven.* Klaus Schwarz, Berlin, 235–260.
- Miftáh, Abd al-Báki (2009): *Advá' alá s-sajh Ahmad at-Tídzsáni va-atbáihi.* Dár al-Kutub al-Ilmijja, Beirut.

- Mudzsálsiz, Abd al-Azíz (2018): *at-Taszavvuf wa-sz-szijásza fi sz-Szenegál*. Al Jazeera Centre for Studies, 2018. 11. 13. <https://studies.aljazeera.net/ar/reports/2018/11/181107073246593.html> (2021. 09. 12.).
- Niane, Seydi Diamil (2019): Elhadji Malick Sy et l'islamisation du Sénégal: le rôle de la Tijâniyya, une confrérie soufie d'origine maghrébine. *Les cahiers de l'Islam. Revue d'études sur l'Islam et le monde musulman*, 2019. 04. 24. [https://www.lescahiersdelislam.fr/Elhadji-Malick-Sy-et-l-islamisation-du-Senegal-le-role-de-la-Tijaniyya-une-confrerie-soufie-d-origine-maghrébine\\_ar821.html](https://www.lescahiersdelislam.fr/Elhadji-Malick-Sy-et-l-islamisation-du-Senegal-le-role-de-la-Tijaniyya-une-confrerie-soufie-d-origine-maghrébine_ar821.html) (2021. 08. 16.)
- Nicholson, Reynold A. (1914): *The Mystics of Islam*. G. Bell and Sons, London.
- Nyasz, Ahmad at-Tídzsáni (2008): At-tídzsánijja wa-atbáuhá fi Ifríkijá. *Al-Jazeera.net*, 2008. 08. 25. <https://www.aljazeera.net/programs/privatevisit/2008/8/25/-التيجاني-نياس-التيجانيةأحمد-> (2021. 08. 12.)
- O'Brien, Donal Cruise (1981): La filière musulmane: confréries soufies et politique en Afrique noire. *Politique africaine*, 4. sz. 7–30.
- Pew Research Center (2012): *The World's Muslims: Unity and Diversity*. <https://www.pewforum.org/2012/08/09/the-worlds-muslims-unity-and-diversity-1-religious-affiliation/#identity> (2021. 09. 06.)
- Robinson, David (1985): *The Holy War of Umar Tal. The Western Sudan in the Mid-Nineteenth Century*. Clarendon, Oxford.
- Robinson, David (2000a): Revolutions in the Western Sudan. In: Levtzion, Nehemia – Pouwels, Randall Lee (szerk.): *The History of Islam in Africa*. Ohio University Press, Athens, Ohio, 131–152.
- Robinson, David (2000b): *Paths of Accommodation. Muslim Societies and French Colonial Authorities in Senegal and Mauritania, 1880–1920*. Ohio University Press, Athens, Ohio.
- Robinson, David (2005a): Between Hashimi and Agibu. The Umarian Tijâniyya in the Early Colonial Period. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijâniyya. Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique*. Karthala, Paris. 101–124.
- Robinson, David (2005b): Malik Sy: Teacher in the New Colonial Order. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijâniyya. Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique*. Karthala, Paris. 201–218.
- Said Hammouchi, Mohammed (2018): La motivation entrepreneuriale entre le Maroc et le Sénégal: une relecture à travers l'Islam confrérique. In: Congnard, Laureline (szerk.): *L'Afrique: un continent sur la voie de l'intégration*. Centre Universitaire Francophone, Szeged, 149–172.

- Saint-Lary, Maud – Samson, Fabienne (2011): L'islam du nord au sud du Sahara. Traces et passerelles, prédicateurs et colonisateurs. Entretien avec Jean-Louis Triaud. *ethnographiques.org*, 22. sz. 2011. május. <https://www.ethnographiques.org/2011/Saint-Lary-Samson-Triaud> (2021. 09. 09.)
- Sambe, Bakary (2010): *Islam et diplomatie: la politique africaine du Maroc*. Marsam, Rabat.
- Samson, Fabienne (2005): *Les marabouts de l'islam politique. Le Dahiratoul Moustarchidina wal Moustarchidaty, un mouvement néo-confrérique sénégalais*. Karthala, Paris.
- Samson, Fabienne (2016): Une Tidjaniyya plurielle, enjeux locaux et internationaux. Du Sénégal au Maroc. *Madzsallat ad-dirászát al-ifríkijja*, 2. évf. 4. sz. 4–30.
- Schmitz, Jean (2000): L'islam en Afrique de l'Ouest: les méridiens et le parallèles. *Autrepart*, 16. sz. 117–137.
- Searing, James (2009): The Greater Jihad and Conversion. Sereer Interpretations of Sufi Islam in Senegal. In: Diouf, Mamadou – Leichtman, Mara A. (szerk.): *New Perspectives on Islam in Senegal. Conversion, Migration, Wealth, Power, and Femininity*. Palgrave Macmillan, New York, 91–110.
- Searing, James F. (2002): 'No Kings, No Lords, No Slaves': Ethnicity and Religion among the Sereer-Safèn of Western Bawol, 1700–1914. *The Journal of African History*, 43. évf. 3. sz. 407–429.
- Szenegál alkotmánya. *Constitution of the Republic of Senegal, Adopted on 7 January 2001*. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/sn/sno06en.pdf> (2021. 08. 12.)
- Szombathy Zoltán (2021): *Az iszlám Fekete-Afrikában*. Avicenna Közel-Kelet Kutatások Intézete, Piliscsaba.
- Triaud, Jean-Louis (1992): L'islam sous le régime colonial. In: Coquery-Vidrovitch, Catherine – Goerg, Odile (szerk.): *L'Afrique occidentale au temps des Français. Colonisateurs et colonisés, c. 1860-1960*. Ed. la Découverte, Paris, 141–155.
- Triaud, Jean-Louis (2005): Présentation. La Tijâniyya, une confrérie musulmane pas comme les autres. In: Triaud, Jean-Louis – Robinson, David (szerk.): *La Tijâniyya. Une confrérie musulmane à la conquête de l'Afrique*. Karthala, Paris, 9–17.
- Triaud, Jean-Louis (2010): La Tidjaniya, une confrérie musulmane transnationale, *Politique étrangère*, 4. sz. 831–842. <https://www.revues.armand-colin.com/eco-sc-politique/politique-etrangere/politique-etrangere-ndeg-42010/tidjaniya-confrerie-musulmane-transnationale> (2021. 08. 14.)
- Trimingham, John Spencer (1971): *The Sufi Orders in Islam*. Clarendon Press, Oxford.

- Villalón, Leonardo A. (1995): *Islamic Society and State Power in Senegal. Disciples and Citizens in Fatick*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Villalón, Leonardo A. (2013): Sufi modernities in contemporary Senegal: Religious dynamics between the local and the global. In: van Bruinessen, Martin– Howell, Julia Day (szerk.): *Sufism and the 'Modern' in Islam*. I. B. Tauris, London, 172–191.
- Ware, Rudolph T. (2009): The Longue Durée of Quran Schooling, Society, and State in Senegambia. In: Diouf, Mamadou – Leichtman, Mara A. (szerk.): *New Perspectives on Islam in Senegal. Conversion, Migration, Wealth, Power, and Femininity*. Palgrave Macmillan, New York, 21–50.
- Willis, John Ralph (1978): The Torodbe Clerisy: A Social View. *The Journal of African History*, 19. évf. 2. sz. 195–212.
- World Directory of Minorities and Indigenous Peoples: Minorities and Indigenous Peoples in Senegal*. Minority Rights Group International, é.n. <https://minorityrights.org/country/senegal/> (2021. 08. 18.)
- Wright, Zachary (2020): The Concept of the Spiritual Flood (fayda) in Tijani Doctrine. *AhlulFaydah Magazine*, 2020. 12. 18. <https://blog.ahlulFaydah.org/2020/12/18/the-concept-of-the-spiritual-flood-fayda-in-tijani-doctrine/> (2021. 08. 14.)



# A LÁTHATATLAN HATÁROKON TÚL: TÖRÖKORSZÁG, A KURDOK ÉS AZ IRAKI HATÁRVIDÉK<sup>1</sup>

Dudlák Tamás\*

Jelen tanulmány elméleti szempontból, valamint egy esettanulmány segítségével igyekszik rávilágítani a közel-keleti kurdok sajátos „átmeneti”, határokon átnyúló, transznacionális helyzetére. Ennek érdekében a továbbiakban először a kurdok politikai, társadalmi, gazdasági viszonyaival kapcsolatos lehetséges elemzési szempontokat ismertetem, melyek közül egyet, a határkutatást emelem ki, és annak perspektíváját alkalmazom a közel-keleti kurdokra. A tanulmányt az iraki és a törökországi kurdok „érintésével” egy illusztratív esettanulmány zárja.

## Nézőpontok a kurdokról

A kurdok nemzetközi kapcsolatainak vizsgálata komoly elméleti kihívást jelent a nemzetközi kapcsolatok kutatója számára. A kurdok ugyanis – önálló állami reprezentáció híján – a Közel-Keleten és azon túl olyan összetett kérdéskört alkotnak, amelyben számos szereplő céljai és érdekei ütköznek. Ezt a komplexitást egyszerűsítendő, a kurdokkal kapcsolatban jellemzően három vizsgálati nézőpontot lehetséges megkülönböztetni:

- Kurdok „felülnézetből”: négy ország kurdjai „egyben” („pánkurd vizsgálat”), esetleg kiegészülve a diaszpórában élő kurdokkal – e tekintetben átfogó összefoglaló mű nem készült, mivel az egyes kurd közösségek „divergenciája”, sokrétűsége ezt a fajta holisztikus megközelítést rendkívül nehezé teszi.<sup>2</sup>
- Kurdok „alulnézetből”: helyi kurd dinamikák (és azok szélesebb implikációi a szomszédos területekre, társadalmakra vonatkozóan). Ide sorolhatók a kurd diaszpórákhoz kapcsolódó elemzések is – ezt a nézőpontot leginkább az antropológiai szemléletmód sajátította el.
- Kurdok országokként (Törökország, Irán, Irak, Szíria), vagyis „oldalnézetből” (az adott ország centrumából) – a nemzetközi kapcsolatok kurdokra vonatkozó szakirodalmá leginkább ezt a nézőpontot követi.

\* Dudlák Tamás, doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem; tudományos segédmunkatárs, Kortárs Arab Világ Központ, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

<sup>1</sup> A jelen tanulmány keretében elvégzett kutatásokhoz a Campus Mundi ösztöndíj rövid tanulmányút pályázata járult hozzá.

<sup>2</sup> Ennek a típusú elemzésnek mind a kutató részéről, mind pedig a téma módszertani feldolgozása kapcsán jelentős akadályai vannak. A kutatónak ugyanis egy átfogó („pánkurd”) elemzéshez mind a négy nagy közel-keleti nyelvet (kurd, török, arab, perzsa és ezek változatai) ismernie kellene, valamint tisztában kellene lennie a négy, számottevő kurd lakossággal rendelkező ország (Törökország, Irán, Irak, Szíria) belső viszonyaival is (vagy legalábbis annak kurdokkal kapcsolatos vonatkozásaival). Mint téma, ez a megközelítés azzal az akadállyal szembesíti a kutatót, hogy a 20. századi közel-keleti államhatárok megszilárdulását követően meglehetősen nehéz „egyben kezelni” négy ország kurd közösségeit, hiszen a határok megléte számukra többszörös fejlődést és legalább négyféle orientációs pont kialakulását eredményezte. Ha pedig mindezekhez – a „pánkurd” szellemiség jegyében – még a diaszpórában élő kurdokat is hozzáadjuk, rendkívüli nehézségeket támasztunk a kurdok viszonyait kutató szakértőkkel szemben.

A szakirodalomban a legjellemzőbb témát az ország vezetése és az adott ország kurdjai közötti kapcsolatok teszik ki, nem pedig az egyik ország vezetésének a másik ország kurdjaival való kapcsolata. Irak és Szíria dezintegrációja (2003, illetve 2011) azonban „megnyitotta” ezt a két országot a külső szereplők befolyása előtt, melyek közül az egyik leglényegesebb, leginkább „érintett” szereplő Törökország. Ahogy a kurdok vonatkozásában a török külpolitikai aktivitás növekedett mind Irakban, mind pedig Szíriában, úgy aktivizálódott az akadémiai érdeklődés is.

Jelen tanulmány két ország (Törökország és Irak) kurdjaira koncentrál, tehát e tekintetben egyfajta „pánkurd” nézőpontot érvényesít. Mivel a törökországi és iraki kurd közösségek között rendkívül érdekes, határon átnyúló dinamika érvényesül, így ez esetben az „alulnézeti” szempontot is szem előtt lehet tartani. Török–iraki nézőpontból sajátos jelenséget képvisel a Kurdisztáni Munkáspárt (PKK) törökországi és iraki aktivitása, amelynek megértéséhez az elemzés fókuszát ugyancsak élesíteni kell a helyi viszonyokra. (Jelen tanulmányban azonban a PKK-val kapcsolatos megfontolások háttérben maradnak.) Az itteni esettanulmányban alkalmazott megközelítés a „felülnézeti” és „oldalnézeti” nézőpontok keveréke, mivel nem az „adott” ország centrumából (Bagdad) tekint az „adott” ország (Irak) kurdjaira (ahogyan egy „oldalnézeti” vizsgálódás tenné), hanem egy „másik” centrumból (Ankara) végez vizsgálódásokat, így részben érvényesítve a kurdok közti határokat átívelő („felülnézeti”) szemléletet.

A kurd kérdést – amelynek központi eleme a független államiság megszerzése a kurdok számára – diplomatikusan „kurdok ügyeként”, negatív konnotációval pedig „kurd problémaként” is említik. Bár többnyire egyes számban szerepel, a kurdok kapcsán a valóságban inkább kérdésekről, ügyekről, illetve problémákról érdemes beszélni.

Ha a „kurd kérdésről” beszélünk, úgy szintén a fenti három nézőpont szerint közelíthetünk a témához:

- „Felülnézetből” a kurd kérdés leginkább a négy ország kurd közösségei függetlenedésének kérdéseként jelenik meg (a Nagy-Kurdisztán létrehozása). Ennek a megközelítésnek politikai, ideológiai (a pánkurd eszme és szervezetei) és kulturális vonatkozása is van. A már említett nehézségek miatt ez a legnehezebben tárgyalható téma.
- „Oldalnézetből” a kurd kérdés leginkább úgy jelenik meg mint problémaforrás a négy állam számára. A problémák gyakorlatilag minden téren fellelhetők: biztonsági (elszakadás), katonai (fegyveres ellenállás), kulturális (asszimiláció), társadalmi („archaikus” társadalmi viszonyok), gazdasági („fejletlenség”), politikai (pártok, képviselők lehetőségei és jogai) és jogi (kollektív és egyéni jogok) területen egyaránt. Ez a leggyakoribb tárgyalási módja a kurd kérdésnek; általánosságban jellemző az ilyen elemzésekre, hogy a „centrum” (Ankara, Teherán, Bagdad, Damaszkusz) szempontjából történik a „periféria” (a kurdok mind a négy országban a leginkább „elszigetelt” régiókban élnek) vizsgálata.
- „Alulnézetből” az előbb említett „problématerületeknek” a helyi dinamikákra nyitott elemzése történhet meg. Ennél a nézőpontnál már hangsúlyos szerepet kaphat annak vizsgálata, hogy a helyi kurd közösségek gazdasági, társadalmi szervezetüket, hagyományait és identitásukat illetően milyen sokrétűek, és miként élik meg, illetve hogyan reagálnak az állami centrum által foganatosított politikákra (melyek lehetnek általánosak is, nem kimondottan a kurdokat „megcélzó”). 2017-es utazásom során magam is szemtanúja lehettem Törökország délkeleti határvidéke heterogenitásának, az arabok, a kurdok és a törökök egymás mellett élésének. Mindezek a tapasztalatok révén – a szakirodalomban egyre inkább teret nyerő antropológiai szemléletű kutatások mellett – a lokális szem-

pontok, dinamikák figyelembevétele fontos szerepet kapott a „nagypolitikai” elemzések modellszerű (és emiatt leegyszerűsítő) szemléletének „finomítása” céljából.

Rendkívül érdekes, hogy a kurd kérdés mennyire szoros köteléket képez a török belpolitika és külpolitika elmélete és gyakorlata között. Ez Ankara Közel-Kelet-politikájának vonatkozásában különösen igaz. Törökország ugyanis a Közel-Kelettel közös szárazföldi határait tekintve túlnyomórészt kurd többségű területekkel határos, olyanokkal, amelyek (Szíria és Irak esetében) egykor az Oszmán Birodalom égisze alá tartoztak, így az ott élők és a török határokon belül élők között szoros kulturális, etnikai és gazdasági kapcsolatok alakultak ki (és maradtak fenn). Ennek a szoros kapcsolatnak köszönhetően minden olyan tevékenység, amelyet Ankara a szomszédos országok kurdjainak irányába folytat, nem csupán külpolitikai, hanem belpolitikai relevanciával is bír. Miután az 1923 óta létező Török Köztársaságnak hivatalosan az egyetlen államalkotó etnikuma a török, nem állítható, hogy a török állam a Közel-Keleten „önmagával határos”, mivel a törökországi kurd népesség hivatalosan törököknek számít. Ez az „el nem ismertség”, sőt tagadás általánosságban komoly ellentéteket szül a törökök és a kurdok viszonyában. A gyakorlatban azonban a kurdok által lakott országokban élő kurd közösségek közötti számtalan összefonódás miatt a belpolitikai és a külpolitikai lépések közti – amúgy sem éles – határok elmosódnak. Ebben az összetett kérdéskörben a pusztán etnikai alapokon nyugvó magyarázati séma nem elegendő, elég csak az egyes kurd szereplők közti konfliktusos viszonyra gondolni. Másrészről pedig a rövid esettanulmányban tanúi lehetünk annak a folyamatnak, hogy Törökország politikája bizonyos kurd szereplőkkel szemben megengedővé és együttműködővé vált úgy, hogy más kurd szereplőkkel szemben továbbra is antagonisztikus maradt.

## A kurdok közti látható és láthatatlan határok

A határok megrajzolása, akárcsak a kategóriák felállítása, olyan alapvető emberi tulajdonság, melynek nyomát minden civilizációban, kultúrában megtaláljuk. A legegyszerűbb dichotómia, mely alapján egy közösség meghatározza magát, az „ők” és a „mi” kategóriái, melyek feltételezik valamilyen – legalább képzeletbeli – határvonal felállítását. Az alábbiakban röviden reflektálunk a határkutatás (*border studies / borderland studies*) elnevezésű történeti, antropológiai és regionális megközelítés elméleti hátterére,<sup>3</sup> illetve ennek a kurdok nemzetközi kapcsolataira vonatkozó alkalmazásáról írok. Ez utóbbi során tágabb értelemben a Közel-Keleten történetileg tapasztalható eseményeket, szűkebb értelemben pedig a mai Törökország és Irak határán a 2000-es évektől intenzíven kibontakozó fejleményeket veszem górcső alá. Ez a példa rávilágít, hogy milyen további lehetőségek mutatkoznak a határkutatás mint elemzési koncepció alkalmazása során, illetve, hogy ez a szemlélet miként képes magyarázatokkal kiegészíteni a nemzetközi kapcsolatokat „hagymányos” elemzési kereteit.

Nehéz egységes szemléletet kialakítani a Közel-Kelettel kapcsolatban, mert „a különféle elméletek sorra megcáfolódtak”.<sup>4</sup> Az arab államok és a közel-keleti jelenségek értelmezésénél – így témánk, a határok kérdésének vizsgálatánál is – úgy tűnik, a konstruktivista megközelítés a

<sup>3</sup> Kürti László (2006): Határkutatás – a regionális tudományok új ága? *Magyar Tudomány*, 167. évf. 1. sz. 29.

<sup>4</sup> Csicsmann László (2010): A Közel-Kelet demokratizálódásának esélyei a 21. században. *Grotius*, 3.

legmegfelelőbb,<sup>5</sup> melyben az identitás, az etnikum és a vallási diverzitás kérdése jut szerephez a térség államai és nem állami politikai szereplői (ideértve a törzsi és vallási csoportokat is) tevékenységének meghatározása során. Ez az elmélet azért tűnik a legmegfelelőbbnek a térség belső viszonyainak megértéséhez, mert a Közel-Keleten belüli államközi és államon belüli kapcsolatokban, a politika alakításában kitüntetett szerepe van a kultúrának és az identitásnak, ezek folyamatos kifejezésének és a rájuk való hivatkozásnak. Mindezen kategóriák kevésbé megfoghatók a realista megközelítéssel, ahol a hangsúly az állami, kormányzati szinten van, így az ilyen elemzések a helyi dinamikákat gyakran szem elől tévesztik. Márpedig a globalizálódás és a technológiai fejlődés nyújtotta lehetőségek a médiumok szélesebb körű használatára lehetővé tették, hogy a politikai döntéshozók alatti rétegek, a helyi realitások alapján élő ember véleménye bekerüljön az általános politikai diskurzusba, tovább csiszolva a monolitikus kötömböt, melyet a nemzetközi kapcsolatokban az állami kapcsolatok rendszerén belül szokás vizsgálni. Egy, az általam az alábbiakban javasolt keretrendszerben a török kormány és az iraki kurdok kapcsolatának a 2000-es évek közepétől tapasztalható javulása új szemszögből válik megérthetővé. Az állami keretrendszer ugyanis számos helyi dinamika megértésénél szemellenzőként viselkedik.

A határvidékekre vonatkozó kutatások tulajdonképpen a leginkább világgazdasági kontextusban ismeretes központ–félperiféria–periféria fogalmakat alkalmazzák az államok, vagy helyesebben államok közötti vonatkozásban. Azt a hagyományos, térképi ábrázolásokon is látható szemléletünket árnyalja, mely az erős államok, erős határok paradigmájára épül. A határmenti közösségek és a határon átnyúló identitások vizsgálata a *mainstream* olvasathoz képest előtérbe helyezi az állam életében gyakran marginalizált csoportokat, amik pedig ugyanúgy az adott ország politikai közösségének részei.

A centrizmus megközelítése helyett a határterületek vizsgálata új területi fókusszal, konstruktivista megközelítéssel és antropológiai látásmóddal releváns alternatívát jelent a történeti és politikatudományi kutatásokban. A globalizmus jelenséghelyének erősödése bizonyosan hozzájárult ahhoz, hogy ez a szempont is a kutatások előtérbe kerüljön, minthogy a globalizmus révén és a hidegháború utáni „huntingtoni világban” megnőtt az érdeklődés a kultúrák közötti átmenetiségek, illetve a nem állami szereplők politikai (és nem csak politikai) tevékenysége iránt.

A Közel-Kelet térségét képzeletbeli határvonalak tömkelege szeli át, melyek jól megszokott politikai térképeinkről csak nehezen olvashatók le, mégis jelentősen alakítják a helyi dinamikákat. Ilyen határvonalak húzódnak egyes etnikumok, vallási irányzatok, vallások, nyelvek, illetve szociokulturális értelemben a városi és a vidéki, a letelepedett és a nomadizáló csoportok között. Ugyanakkor határok valójában csak akkor léteznek, ha azok érvényét az állam jogilag ki tudja kényszeríteni. A Közel-Kelet folyamatos válsághelyzetére tekintettel azonban ennek a jogi megközelítésnek az érvényessége komolyan megkérdőjelezhető. A határokon belül és azokon túl egymást átfedő identitások és csoportok sokasága helyezkedik el, s ennek a ténynek a szem elől tévesztése a valós helyi folyamatok meglehetősen téves értelmezéséhez vezethet.

Fontos észrevenni, hogy a globalizáció modern világában a kommunikáció, az energiaáramlás és a közlekedés csatornái gyakran sokkal elevenebbek és fizikailag észrevehetőbbek, mint a többnyire láthatatlan határok. A világot ábrázoló térképek többsége a különféle osztóvonalakra helyezi a hangsúlyt, ahelyett, hogy a különféle területek, országok, nemzetek, városok és vidékek

<sup>5</sup> Kiss J. László (2014): Közel-Kelet-tanulmányok és a nemzetközi kapcsolatok elméletei. *Grotius*, 17.

közötti összeköttetések módjait tárná a szemlélő elé. Merthogy az emberi társadalom nem elválaszthatatlan módon tagolódik olyan alegységekre, melyeket nemzeteknek nevezünk. A mai politikai térképek – akárcsak a *mainstream* körébe tartozó politikai elemzések – a szuverenitás elvén alapulva csupán az államok közti jogi kapcsolatokról szólnak, s nem mutatnak rá az adott térség működési mechanizmusaira.

A határvidékek az identitások keveredésének terepei, ahol „egymással versengő” nemzeti mítoszok, narratívák és identitások keletkeznek”.<sup>6</sup> A nacionalizmus ugyanis jellegénél fogva dichotómiákban, a már említett „mi–ők” elkülönítésben gondolkodik. Az állammag közös identitásának formálásába így az is beletartozik, hogy a nemzet elképzelt szuverén területének határvidékét „megszelídítsék”, az ott élők pedig a nacionalisták „civilizációs programján” essenek át.

A határterületek nem csupán a politikai hegemonia frontvonalát jelentik, ahol az állandó katonai jelenlét a helyiek életének mindennapi részévé válhat. (Ennek példáját láthatjuk Délkelet-Törökország kurdok lakta vidékein.) Mary Louise Pratt inkább a határterületek „kontaktzónajellegét” hangsúlyozza, ahol a különféle kultúrák találkoznak, összecsapnak, és interakcióba léphetnek – olykor az államhatalom megkerülésével.<sup>7</sup> A természettudományok eszköztárát alkalmazva a határ maga „szűrőként” szolgál, ahol a korlátok elmosódnak (egyfajta „likviditás” jön létre) és kulturális abszorpció (felszívás) megy végbe. Míg a határookra általában mint zárt rendszerekre gondolunk, még modern határainkat is inkább az „áteresztőképesség” jellemzi, már ami az emberek, az áruk és a gondolatok mozgását jelenti. Ebben a cserefolyamatban pedig „az etnikai kisebbségek különösen fogékonyak arra, hogy kulturális közvetítőkként működjenek”.<sup>8</sup>

Az európai államok hagyományosan a nacionalizmus és a területi szuverenitás koncepciójának megjelenésével alakították ki saját határaikat, töltötték be a rendelkezésükre álló teret, politikai és jogi oldalról közelítve az autoritás problémájához. Nagy szerepet játszott ebben a folyamatban a térképek megjelenése, mely a térbeliség korábban sosem látott „racionalizálásához” vezetett. Ez a látásmód, mely a politikai határok térképi dominanciájában mutatkozik meg, ma is tapasztalható, és alakítja a nemzetközi politika világát. Érdekes, hogy amikor a nemzetközi kapcsolatokról beszélünk, a tudományágat egy identitásbeli, konstruált tényező (a nemzet) alapján határozzuk meg, nem pedig országok közti kapcsolatokról beszélünk (bár a török nyelvben például ez utóbbi a diszciplína és a gyakorlat elnevezése), mely – mint minden – ugyan szintén konstruált kategória, de a nemzetenél kétségtől könnyebben definiálható, jobban körülhatárolható kategóriát jelent.

Természetesen a politikai vizsgálódások közepette nem érdemes túldimenzionálni a határra, határvidékekre vonatkozó kutatások általános hatását. A periféria az esetek többségében periféria marad, és általánosságban a központ az, amely hat a perifériára. Ez a megközelítés azonban fontos fenntartással kezelendő: a határterületek átjárhatóságának hangsúlyozása nem azt jelenti, hogy a modernségnek semmilyen hatása ne lenne a helyiek életére. Ez a szemlélet csupán egy új látásmódot kölcsönöz a nemzetközi kapcsolatok mint diszciplína számára. A határkutatás célja, hogy láthatóvá váljanak az emberek életét máig meghatározó premodern gondolatvilág térbeli elemei, s hogy feltáruljanak azok a mindennapi stratégiák, melyek a határok leküzdésében vagy az állami szuverenitás elleni küzdelemben megnyilvánulnak. (Ezek a szempontok a kurdok esetében pedig különösen

<sup>6</sup> Bartov, Omer – Weitz, Eric D. (2013): Introduction. In: Bartov, Omer – Weitz, Eric D. (szerk.): *Shatterzone of Empires: Coexistence and Violence in the German, Habsburg, Russian, and Ottoman Borderlands*. Indiana University, Bloomington – Indianapolis.

<sup>7</sup> Pratt, Mary Louise (1992): *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*. Routledge, London – New York.

<sup>8</sup> Rothman, E. Nathalie (2012): *Brokering Empire: Trans-Imperial Subjects between Venice and Istanbul*. Cornell University, Ithaca – London, 1–28.

fontosak.) Ugyanakkor egy ilyen új kategória bevezetése, illetve a „határmentiség” mint jelenség felismerése érdekes, további kutatási területet adhat a politikatudomány számára két módon. Ebből a szempontból lehetőség rejlik egyrészt a határmenti közösségek és a politikai centrum kapcsolatának vizsgálatában, másrészt pedig a „határmentiség” összehasonlító elemzésében.

Ha a közel-keleti határvidékeket történetiségükben ragadjuk meg, elmondhatjuk, hogy a legjelentősebb határnak, az oszmán–perzsa határvonalnak az 1639-es békéhez köthető meghatározása a mai napig az egyik legrégebb, ma is létező választóvonalat jelenti mind a mai Törökország és Irán, mind pedig Irak és Irán között. Valójában a békét kötő felek ekkor egy demarkációs övezetet jelöltek ki, nem pedig egy konkrét vonalat. Amúgy is, ezeknek a térképen kijelölt vonalaknak – a modern kori ellenőrző rendszerek széles körű elterjedése előtt – a valóságban a terepen nagyon gyakran nem volt különösebb jelentősége. Ahogyan egykoron az arab és a kurd törzsek örömeiket lelték abban, hogy a határjelző köveket elmozgatták, minthogy a világot Allah tulajdonában levőnek, nem pedig a szultán vagy a sah birtokának tartották,<sup>9</sup> az Iszlám Állam hasonló módon döntötte le a határjelző táblákat Irak és Szíria között. A politikai üzenet mindkét esetben nyilvánvaló, az utóbbi esetében azonban olyan emberek követték el a „határsértést”, akik korábban a vesztfáliai rendszer által képviselt nyugati típusú határkoncepció keretei között éltek. Az Iszlám Állam propagandagépezete szándékosan „a közel-keleti régió régi, államközpontú felfogásának ellenében határozta meg önmagát”.<sup>10</sup>

Az államhatalom premodern jellege csupán egy-egy birodalom, ország központi területeinek hathatós őrését tette lehetővé, s ezen magterületek között rengeteg hely maradt a birodalmi központoktól távol élőknek arra, hogy a központi igazgatás korlátozásai alól kibújva, helyi szinten szervezzék meg mindennapjaikat. Így az államhatalom folyamatosan fluktuáló befolyása miatt a határterületek közelében az emberek a központi intézményekkel, ideológiákkal kevésbé találkoztak, azokkal nem alakult ki azonosulás. Ez a politikai bizonytalanság lehetővé tette, hogy a határterületeken egymással versengő módon jöhessenek létre helyi identitások, melyek az első világháborút követően az Oszmán Birodalom romjain egyes új politikai entitások kialakulásának alapját képezhették.

A premodern időszakban az Oszmán Birodalom közel-keleti (nem török etnikumú) területein a szultáni uralmat gyakran a helyi, lojális hatalmi hálózatokra támaszkodva szervezték meg, melyek az államhatalom kvázi kiterjesztett kezeiként működtek.<sup>11</sup> A gyakorlatban az autoritásnak ez a kiszervezése azt jelentette, hogy az emírségek és törzsek saját, helyi szokásaik szerint zajló versenyében a központi hatalomhoz leginkább hű elemeket részesítették előnyben. Ez az évszázadokon keresztül működő, és relatíve kevés központi forrást felemésztő kormányzati politika jelentette a helyi kurdok, örmények, arabok és türkmének számára azt a szocializációs hagyományt, melyben ezen népek, illetve más helyi entitások számára a politikai kapcsolatok realizálódtak.

Ennek a rendszernek a feloldása az Oszmán Birodalomban is megkezdődött, abban a korban, amikor a nyugati nacionalizmusok hatására Isztambulban egy átfogó birodalmi ideológia megalkotásáról kezdtek el vitatkozni (ottomanizmus), mely a nyugati nemzetállamokhoz hasonlóan az állami

<sup>9</sup> Ateş, Sabri (2013): *The Ottoman–Iranian Borderlands: Making a Boundary, 1843–1914*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–85.

<sup>10</sup> Kumral, Mehmet Akif (2016): *Rethinking Turkey–Iraq Relations. The Dilemma of Partial Cooperation*. Palgrave Macmillan, New York, 231.

<sup>11</sup> Ahogyan Reşat Kasaba fogalmaz: „az oszmánok sosem építettek falat azért, hogy magukat védjék a külső világ ellenében, hiszen, ellentétben a kínaiakkal, sosem tekintették magukat vagy a birodalmukat elszigetelt jelenségnek.” Kasaba, Reşat (2009): *A Moveable Empire. Ottoman Nomads, Migrants, and Refugees*. University of Washington Press, Seattle, 38.

(birodalmi) tér fölötti teljes és szuverén uralom gyakorlati alkalmazását kívánta. Ez a folyamat – a birodalomból modern állammá alakulás folyamata – a 19. század közepén, a Tanzimát-reformokkal indult meg. Az államhatalom a diadalmas központi ideológia nevében zászlajára tűzte a periféria fokozatos „civilizálását”.<sup>12</sup> Ezt a folyamatot Selim Deringil a nyugati gyarmatosításhoz hasonlította, a különbség azonban két lényeges dologban nyilvánult meg: az Oszmán Birodalom a folyamat eredményeként tulajdonképpen saját területét gyarmatosította úgy, hogy mindeközben a terjeszkedést nem helyezték faji alapra, mint a nyugati gyarmatosító hatalmak. Ugyanezen tendenciáról beszél Ussama Makdisi is a Birodalom arab provinciái kapcsán, melyet ő „oszmán orientalizmusként” aposztrofál.<sup>13</sup>

Az adminisztráció kiterjesztésének logikája mögött a központi hatalom számára nyerhető adóbevételek növelésének kívánalma húzódott. A 19. század közepétől ugyanis az államok már rendelkeztek olyan hatékony intézményi és technikai kapacitással, mely lehetővé tette az új ipari, logisztikai és adminisztratív eszközkészlet mobilizálását ezen távoli területek „pacifikálása” érdekében. Ez az új, európai szemlélet a jognélküliség teljes elutasításából fakadt: ahogy a világ felosztása a végéhez közeledett, az államnak mindent meg kellett tennie, hogy a potenciális területén található „szuverenitási lyukakat” betömjön.<sup>14</sup> Ezzel immáron beköszöntött a modern államok kora, amely a maga totális gépezetével és autoritásával nem csupán a területek, hanem a meglehetősen heterogén lakosság felett is a korlátlan kontroll igényével lép fel.

Államok és birodalmak tehát egy ilyen adminisztratív folyamat révén konstruálták meg határaikat belülről, hogy aztán azok a Közel-Keleten a 20. század elején – külső hatásra, de belső folyamatokat támogatva – újra átrajzolhatók legyenek. A helyi közösségek számára kívülről érkező identitások sokasága olyan zavaros helyzetet eredményezett, amelyen az 1923 utáni határrendezés egyébként stabil rendszere közepette sem sikerült teljesen úrrá lenni. Az Anatóliai-fennsíktól délre és keletre húzódó területek mintha nem ismernék az államhatár fogalmát: ezt az Ankara, Jereván, Teherán, Bagdad, Ammán és Damaszkusz közötti területet etnikai és nyelvi sokszínűsége tipikus „határterületté” teszi, ahol – akárcsak régen – a központi hatalom számos helyi, határon átnyúló identitással bíró kihívója jelenik meg. Ezen térség megkerülhetetlen elemei a kurdok, akikkel kapcsolatosan az alábbiakban egy érdekes helyi dinamika kialakulására hívom fel a figyelmet, a határkutatásra mint koncepcióra támaszkodva.

## Esettanulmány: a török–iraki határvidék kurdjainak transzformatív ereje

A kurdok a világ legnagyobb, önálló ország nélküli nemzete, amely Törökország, Irak, Irán és Szíria egymással határos területein alkotja a lakosság többségét. Törökországban ezek a területek nagyjából 190 000 km<sup>2</sup>, Iránban 125 000 km<sup>2</sup>, Szíriában 12 000 km<sup>2</sup>, Irakban pedig a vitatott területekkel együtt 78 736 km<sup>2</sup>. Ellentétben Irak többi kisebbségével, így például a keresztényekkel, a kurdok földrajzilag jól elkülöníthető, dombos-hegyes vidéken élnek az ország északkeleti részén. Számukat itt nagyjából 5 millióra teszik. (Ez a szám az iraki Kurdisztán kormánya szerint 5,2 millió.)

<sup>12</sup> Deringil, Selim (2003): „They Live in a State of Nomadism and Savagery”: The Late Ottoman Empire and the Post-Colonial Debate. *Comparative Studies in Society and History*, 45. évf. 2. sz.

<sup>13</sup> Makdisi, Ussama (2002): Ottoman Orientalism. *The American Historical Review*, 107. évf. 3. sz.

<sup>14</sup> Benton, Lauren (2009): *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires, 1400–1900*. Cambridge University Press, Cambridge, 1–39.

Az iráni kurdok létszáma a becslések szerint 5 és 8 millió közé, a szíriaiaké 2 és 2,5 millió közé esik. A legnagyobb kurd népesség azonban kétségtelenül Törökországban él, számukra vonatkozóan nincs pontos adat, a becslések széles skálán, 12 és 22,5 millió között mozognak.<sup>15</sup>

A Törökországban élő kurdok 1984-től kezdve a PKK szeparatista tevékenysége révén folyamatos kihívást jelentenek a török kormány számára, főképpen az ország délkeleti területein, ahol a kurdok amúgy is a lakosság többségét alkotják. Bár a PKK a teljes törökországi kurd népesség képviselőjeként igyekszik a török–kurd diskurzust dominálni, a szervezet erőszakos módszereivel nyilvánvalóan nem mindenki azonosult. A PKK kurd ügyekben érvényesülő befolyása miatt a török–kurd kapcsolatok kikerülhetetlen eleme volt az Ankara–PKK dialógus, melyben a biztonsági kihívásokra fókuszáló diskurzus dominált a központi kormány részéről.

Ankara számára ugyanakkor az Irakban élő kurdok az 1980-as években nem jelentettek biztonsági kihívást, minthogy Szaddám Huszein szunnita vezetése még a hosszú és véres iraki–iráni háború (1980–1988, I. Öbölháború) alatt is mindent megtett annak érdekében, hogy a kurdok követeléseit letörje. Ebben a helyzetben a 2003-as amerikai intervenció (III. Öbölháború) hozott változást (a 2011-es amerikai csapatkivonásokig), mely Törökország előzetes félelmeit igazolva regionális szinten újra felszínre hozta a kurdkérdést.<sup>16</sup> Ez egyrészt a PKK megnövekedett törökországi aktivitásában, másrészt pedig az iraki kurdok amerikai támogatást élvező autonómiájának kialakításában öltött testet.

Míg a 2005-ös iraki alkotmány az iraki kurd „államépítést” (Kurdisztáni Regionális Kormányzat, KRK létrehozása Erbil székhellyel) külső tényezők hatására valósította meg, addig a kurdoknak már korábban is, a nemzetközi koalíció 1991-es beavatkozása (II. Öbölháború) óta lehetőségük nyílt önmaguk kormányzására. Ekkor az iraki hadseregre vereséget mérő szövetség ugyan nem szállta meg Irakot, de a nemzetközi közösség a Szaddám-rezsim ellen az 1990-es években több területen is szankciókat fogantatosított. Így például az északi repüléstilalmi övezet kialakítása kedvezett az iraki kurdok önálló igazgatásának, ám az ekkor tapasztalható súlyos gazdasági krízis az állami struktúra kiépítésére negatívan hatott, de ez a korszak mindenképpen hozzájárult a mai Kurdisztáni Régió (KR) alapjainak lefektetéséhez.

Az első iraki beavatkozástól (1991) kezdve Ankara Irak egységének támogatójaként, és az iraki kurdok függetlenségi törekvéseinek ellenzőjeként írható le. Ez a hozzáállás a mai napig nem változott, viszont az iraki kurdokhoz való viszony a 2000-es évek második felében számos ponton árnyalódott. Ez egybeesett azzal a folyamattal, amely a PKK iraki aktivitásának megnövekedésével járt együtt. Ankara ugyanis felismerte, hogy az iraki kurdok, a jelenleg is kormányzó Kurdisztáni Demokratikus Párt (KDP), illetve a Kurdisztáni Hazafias Unió (PUK) révén szerezhető támogatás fontos szereppel bír a PKK-nak az Irakba visszahúzódó militáns egységei elleni küzdelemben, így paradox módon az iraki kurdok segíthetik a törökországi kurd szeparatista törekvések letörését. A török kormány már az 1990-es években is több alkalommal együttműködött az iraki kurdokkal a PKK Irakba visszavonuló partizáncsapatái elleni harcban,<sup>17</sup> s ez a később kibontakozó mélyebb

<sup>15</sup> Mills, Robin (2016): *Under the Mountains: Kurdish Oil and Regional Politics*. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 2.

<sup>16</sup> Az iraki kurdok a megszállóktól fegyvereket kaptak, sőt ezek egy része az Irakban is jelen levő PKK kezébe is került Irakban. A PKK a határok átjárhatósága miatt a fegyvereket Törökországban, a török kormány elleni harcában is be tudta vetni. Ekképpen a török hadsereg mint a NATO kötelékébe tartozó haderő azzal a paradox helyzettel szembesült, hogy hazai földön a kurd szeparatisták amerikai fegyvereket használtak ellenük.

<sup>17</sup> Özcan, Mesut (2011): From Distance to Engagement: Turkish Policy towards the Middle East, Iraq and Iraqi Kurds. *Insight Turkey*, 13. évf. 2. sz. 72.

együttműködésnek is megteremtette az alapját. Ezt a pragmatikus török álláspontot és az iraki kurdokkal fenntartott kapcsolatok elmélyülését erősítette annak a ténynek az elfogadása Ankara részéről, hogy a 2005-ös új iraki alkotmány értelmében az iraki kurdok a KRK révén az iraki államon belül autonóm föderatív kormányzathoz jutottak.

Az ún. *soft power* elemek előtérbe kerülése a török külpolitika AKP-kormány alatti időszakában, és az iraki kurdok felé való nyitás során különösen hangsúlyosan jelent meg. Az iraki Kurdisztán felé történő nyitásban azonban nem feltétlenül a török állam *soft power* ereje volt a kulcstényező, hanem a gyakorlatban az állam diplomáciai szerepvállalása helyett a társadalom kezdeményező elemei kerültek pozícióba a külkapcsolatok alakításában. Ennek eredményeképpen a hagyományos állami diplomácia közösségi diplomáciává alakult át, ami jelen esetben különös jelentőséggel bír. A kurd kérdés érzékenysége miatt ugyanis diplomáciailag kevésbé járható út, hogy az állam egy számára előkészítetlen és ismeretlen terepen lépjen fel a kapcsolatok kezdeményezőjeként egy nem állami szereplővel (KRK) szemben. Ezért voltak elengedhetetlenek a török–iraki kurd kapcsolatok kialakításában és fejlesztésében azok a vállalkozó szellemű üzletemberek, akik a felek közti gazdasági kapcsolatok megalapozásával közvetítői lehettek a későbbi politikai nyitásnak. Az iraki kurdok és Törökország között zajló gazdasági cserék kiválóan megmutatják, hogy két ország viszonya miként szervezhető pragmatikus érdekek mentén, és hogyan vált a török üzleti tevékenység a KRK-val szemben folytatott török külpolitika integráns részévé.<sup>18</sup>

A török külpolitika iraki kurdokkal kapcsolatos paradigmaváltása kapcsán neorealista és neoliberális elemzési keretben elhelyezhető okokat is figyelembe kell venni. Az előbbieket közé tartoznak azok a török belpolitikai változások, amelyek lehetővé tették a vezetés számára, hogy eltávolodjon a korábbi katonai befolyású paradigmától, így biztosítva a békés együttműködés lehetőségét, illetve a nagyobb – gazdasági szempontokat is figyelembe vevő – külpolitikai mozgásteret. A törökországi nem állami szereplők viszont ugyancsak hozzájárultak a 2007 után bekövetkező változásokhoz: kereskedők és üzletemberek (a közösségi diplomácia aktív alakítói) voltak azok a résztvevők, akik a Törökország és iraki Kurdisztán közötti mindennapos kapcsolatokat elmélyítették,<sup>19</sup> így az állam alatti szint államra gyakorolt konszolidációs hatása (az ún. „kereskedőállam” kialakulása) is fontos szempont az átalakulás során; ezt a jelenséget pedig leginkább a nemzetközi kapcsolatok neoliberális megközelítésével lehetséges leírni. A megélt különös gazdaságdiplomácia révén tanúi lehetünk egy új, vallásos kapitalista üzleti réteg, az ún. anatóliai tigrisek felemelkedésének, akik exportorientált politikájukkal az említett térségek irányába nyitottak. A kurd kapcsolatokban azonban a legnagyobb szerep a 2000-es évek végén a gaziantepi és diyarbakiri kereskedelmi kamarák szervező tevékenységének jutott, az ezeket képviselő diplomaták, közvetítők és információforrások előzetes tapasztalataira és terepismeretére ugyanis a török

<sup>18</sup> Dudlák Tamás (2020): Törökország és iraki Kurdisztán kapcsolatának átalakulásai (1991–2014) – 2. rész. *Nemzet és Biztonság*, 13. évf. 1. sz.

<sup>19</sup> Az „etnikai tőke” tehát különösen fontos volt ebben a szektáriánus és etnikai konfliktusokkal tarkított térségben; ez a határokon átvivő nyelvi és kulturális közösség az emberek közti gazdasági kapcsolatok kialakulásához szükséges bizalom megszerzésének egyik természetes módját képviseli. Ebben a „transznacionális-regionális kurd kereskedelem” (Al, Serhun – Tugdar, Emel Elif (2018): *Ethnic Capital Across Borders and Regional Development: A Comparative Analysis of Kurds in Iraq and Turkey*. In: Tugdar, Emel Elif – Al, Serhun (szerk.): *Comparative Kurdish Politics in the Middle East. Actors, Ideas, and Interests*. Palgrave Macmillan, 170.) a fiatal törökországi kurdok különösen előnyös helyzetben voltak. Számukra a KR-ban munkalehetőségek is adódtak, mivel kulturálisan azonos környezetben, a helyi nyelv birtokában dolgozhattak a határ túlsó oldalán is. A török cégek (melyek egy része tulajdonosi szempontból valójában kurd) is nagy számban alkalmazták a kurd munkaerőt helyi feladatokra. *Uo.*, 173–175.

kormány később, a politikai kapcsolatok kiépitésekor is támaszkodhatott.<sup>20</sup> Az Ankara és az iraki kurdok közötti kapcsolatok javulásának magyarázatában neorealista szemszögből említhetjük a PKK jelentette veszély elleni együttműködés folyamatos kényszerét, az energiapolitikai és kereskedelmi érdekeket, illetve a regionális pozíciószerezés céljait (Irán ellen Irakban, illetve a későbbi években Bagdad ellenséges magatartásával szemben, valamint a kurd kérdésben Törökországban és Szíriában a KRK segítségével). Valójában tehát „idealista és realista indokok tökéletes kombinációja játszott közre” úgy, hogy a külpolitikai váltás ára és haszna is egyensúlyban maradt.<sup>21</sup> És bár Törökország kétségtelenül késve kezdte meg formális kapcsolatait kialakítani a szomszédos Erbil-lel, 2008-tól a lemaradást hatalmas lépésekkel sikerült behoznia.

Alaptézisem szerint az Ankara és Erbil közti kapcsolatok elemzésében elméleti pluralizmusra van szükség. Ha például csak a hatalmi kapacitásokat vennénk figyelembe, úgy 2005-öt követően az iraki kurdok méretüknél és nemzetközi helyzetüknél (kiterjedt diplomácia és legitimáció, autonóm helyzet) fogva az összes kurd szereplő közül a legnagyobb veszélyforrást jelentenék Ankara számára.<sup>22</sup> 2008-tól kezdve azonban a török vezetés ennek a neorealista feltevésnek ellentmondva aktív és együttműködő politikai kapcsolatokat kezdett az iraki kurd vezetéssel. Mark Haas<sup>23</sup> szerint a vezetők ideológiai percepciója magukról és másokról fontos tényező abban, hogy meghatározzák, ki számít barátnak és ki ellenségnek. Ekképpen az egyazon elvek szerint („episztemikus közösségben”) „működő” vezetők és kormányzatok könnyebben „rátalálnak egymásra” a nemzetközi térben.<sup>24</sup> A kultúra (nyelv, vallás, szokások), a gazdasági és a politikai rendszer meghatározza az egyes szereplők identitását, amely kihat arra, hogy az adott szereplő miként köt partneri kapcsolatokat a nemzetközi térben.<sup>25</sup> E megfontolás tehát fontos magyarázó szerepet tulajdonít az adott kurd szereplő ideológiai álláspontjának és az abból következő viselkedésnek annak magyarázata során, hogy miért különbözik a Közel-Kelet különféle kurd identitású szereplőivel kapcsolatos török külpolitika.

Miután 2008. április 24-én az Ankara és Erbil közti hivatalos kapcsolatfelvétel a török Nemzetbiztonsági Tanács (*Milli Güvenlik Kurumu*) részéről is zöld utat kapott,<sup>26</sup> áttörés következett be: 2008. május 1-jén Bagdadban Törökország részéről Ahmet Davutoğlu külügyminiszter és Necsirván Barzani iraki kurd miniszterelnök vezetésével a KRK magas rangú képviselői először folytattak egyeztetéseket. Ezt tekinthetjük a Törökország és a KRK közti első hivatalos találkozásnak. A tárgyalások fő témája a PKK elleni fellépés volt. A KRK-val való „hivatalos” együttműködés tehát az Ankara számára prioritásként kezelt kérdésben, a biztonsági szektorban kezdődött. A bilaterális kapcsolatokban új időszámítás kezdetét jelentette 2009 októberében Ahmet Davutoğlu erbili látogatása, amit 2010-ben Maszúd Barzani, a KRK elnöke viszonzott. 2010. március 11-én az erbili török konzulátus megnyitása a külpolitikai nyitás tartósságát

<sup>20</sup> Özdemirkiran, Merve (2015): Soft Power and the Challenges of Private Actors: Turkey-Kurdish Regional Government (KRG) Relations and the Rising Role of Businessmen in Turkish Foreign Policy. *European Journal of Turkish Studies*, 21. évf. 2. sz.

<sup>21</sup> Ertem, Helin Sari (2015): Kuzey Irak'tan 'Irak Kürdistanı'na Ankara-Erbil ilişkilerindeki Dönüşümün Siyasi ve Ekonomik Temelleri. In: Oktav, Özden Zeynep – Sari Ertem, Helin (szerk.): *2000'li Yıllarda Türk Dış Politikası: Fırsatlar, Riskler ve Krizler*. Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 295.

<sup>22</sup> Wuthrich, F. Michael (2018): Kurdish Nationalist Organizations, Neighboring States, and "Ideological Distance". In: Tugdar-Serhun, i.m. 87.

<sup>23</sup> Haas, Mark L. (2005): *The Ideological Origins of Great Power Rivalries, 1789–1989*. Cornell University Press, Ithaca – London, 1.

<sup>24</sup> Milner, Helen (1992): Review: International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses. *World Politics*, 44. évf. 3. sz. 478.

<sup>25</sup> Bozdaglıoğlu, Yücel (2003): *Turkish Foreign Policy and Turkish Identity. A Constructivist Approach*. Routledge, New York, 29.

<sup>26</sup> Ertem, i.m. 305.

jelezte előre. Ezzel a lépéssel a török kormány tulajdonképpen szimbolikusan is elismerte a KRT autonóm státuszát.<sup>27</sup>

A török belpolitikai csatározások fényében azt mondhatjuk, hogy 2005 és 2008 között két-féle irányvonal csapott össze abban a kérdésben, hogy Törökország milyen politikai kapcsolatban álljon a Kurdisztáni Régióval. Ez a belső versengés jelentősen meghatározta, hogy ebben a korszakban Ankara Erbil viszonylatában meglehetősen ellentmondásos (inkohérens) politikát folytatott.<sup>28</sup> A kérdés 2008-ban jutott nyugvópontra, amikor egyrészt az AKP-nek sikerült érvényre juttatnia politikai dominanciáját a török belpolitikai porondon, és így érvényt tudott szerezni a korábbi kormányoktól eltérő kurdpolitikájának. Másrészt a török külpolitikai diskurzus befolyásolásában kulcsszerephez jutottak az ún. közösségi diplomácia résztvevői (közvélemény, média, *think tanek*, NGO-k, üzletemberek), és megszüntették a külpolitikai döntéshozatalban a hagyományos politikai diplomácia résztvevőinek monopolhelyzetét, ezáltal pedig az államközi kapcsolatoknak új dimenziót adtak.

Láthattuk tehát, hogy a kisebbségi helyzetben levő törökországi kurdok a török állami külpolitika céljaival összhangban végzett gazdasági kezdeményezőképességük révén új minőségbe helyezték a török–iraki kurd kapcsolatokat. Ez a határokon átnyúló dinamika, a kurdok transznacionális jellege nagyban hozzájárult az Ankara és Erbil közötti szívélyes kapcsolatok szervesüléséhez. A kurdok által közvetített kurd kapcsolatok a számos határon átvélő közel-keleti cserekapcsolat közül csak egy példa, de hatását tekintve – mivel egy több évtizedes külpolitikai paradigma leváltásához ágyazott meg – kiemelkedő. Másrésztől kiválóan mutatja, hogy a globalizáció világában a határokon keresztül történő csere megélénkülésével a korábban az állam által uralt kapcsolati területeken megjelentek azok a közvetítők, akik egy posztállamközi világban az állami politika meghatározói is lehetnek.

## Felhasznált irodalom

Al, Serhun – Tugdar, Emel Elif (2018): *Ethnic Capital Across Borders and Regional Development: A Comparative Analysis of Kurds in Iraq and Turkey*. In: Tugdar, Emel Elif – Al, Serhun (szerk.): *Comparative Kurdish Politics in the Middle East. Actors, Ideas, and Interests*. Palgrave Macmillan, Cham, 163–183.

Ateş, Sabri (2013): *The Ottoman–Iranian Borderlands: Making a Boundary, 1843–1914*. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>27</sup> Jogilag az autonómia elismerése az iraki alkotmány elfogadásával Törökország részéről már 2005-ben megtörtént, sőt Recep Tayyip Erdoğan miniszterelnök (2002–2014) abban az évben tartott diyarbakiri beszédében beismerte, hogy Törökország rosszul kezelte a kurdkérdést. Tol, Gönül (2014): Untangling the Turkey–KRG Energy Partnership: Looking Beyond Economic Drivers. In: Aydın-Düzgüt, Senem et al. (szerk.): *Global Turkey in Europe II. Energy, Migration, Civil Society and Citizenship Issues in Turkey–EU Relations*. Edizioni Nuova Cultura, Roma, 3.

<sup>28</sup> Pusane, Özlem Kayhan (2020): The role of context in desecuritization: Turkish foreign policy towards Northern Iraq (2008–2017). *Turkish Studies*, 21. évf. 3. sz. 401.

- Bartov, Omer – Weitz, Eric D. (2013): Introduction. In: Bartov, Omer – Weitz, Eric D. (szerk.): *Shatterzone of Empires: Coexistence and Violence in the German, Habsburg, Russian, and Ottoman Borderlands*. Indiana University, Bloomington – Indianapolis, 1–22.
- Benton, Lauren (2009): *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires, 1400–1900*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bozdaglioglu, Yücel (2003): *Turkish Foreign Policy and Turkish Identity. A Constructivist Approach*. Routledge, New York.
- Csicsmann László (2010): A Közel-Kelet demokratizálódásának esélyei a 21. században. *Grotius*, 3.
- Deringil, Selim (2003): “They Live in a State of Nomadism and Savagery”: The Late Ottoman Empire and the Post-Colonial Debate. *Comparative Studies in Society and History*, 45. évf. 2. sz. 311–342.
- Dudlák Tamás (2020): Törökország és iraki Kurdistan kapcsolatának átalakulásai (1991–2014) – 2. rész. *Nemzet és Biztonság*, 13. évf. 1. sz. 88–110.
- Ertem, Helin Sarı (2015): Kuzey Irak’tan ’Irak Kürdistanı’na Ankara-Erbil ilişkilerindeki Dönüşümün Siyasi ve Ekonomik Temeller. In: Oktav, Özden Zeynep – Sarı Ertem, Helin (szerk.): *2000’li Yıllarda Türk Dış Politikası: Fırsatlar, Riskler ve Krizler*. Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 293–330.
- Haas, Mark L. (2005): *The Ideological Origins of Great Power Rivalries, 1789–1989*. Cornell University Press, Ithaca – London.
- Kasaba, Reşat (2009): *A Moveable Empire. Ottoman Nomads, Migrants, and Refugees*. University of Washington Press, Seattle.
- Kiss J. László (2014): Közel-Kelet-tanulmányok és a nemzetközi kapcsolatok elméletei. *Grotius*, 17.
- Kumral, Mehmet Akif (2016): *Rethinking Turkey–Iraq Relations. The Dilemma of Partial Cooperation*. Palgrave Macmillan, New York.
- Kürti László (2006): Határkutatás – a regionális tudományok új ága? *Magyar Tudomány*, 167. évf. 1. sz. 29–37.
- Makdisi, Ussama (2002): Ottoman Orientalism. *The American Historical Review*, 107. évf. 3. sz. 768–796.
- Mills, Robin (2016): *Under the Mountains: Kurdish Oil and Regional Politics*. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford.

- Milner, Helen (1992): Review: International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses. *World Politics*, 44. évf. 3. sz. 466–496.
- Özcan, Mesut (2011): From Distance to Engagement: Turkish Policy towards the Middle East, Iraq and Iraqi Kurds. *Insight Turkey*, 13. évf. 2. sz. 71–92.
- Özdemirkiran, Merve (2015): Soft Power and the Challenges of Private Actors: Turkey-Kurdish Regional Government (KRG) Relations and the Rising Role of Businessmen in Turkish Foreign Policy. *European Journal of Turkish Studies*, 21. évf. 2. sz. 1–21.
- Pratt, Mary Louise (1992): *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*. Routledge, London – New York, 1–14.
- Pusane, Özlem Kayhan (2020): The role of context in desecuritization: Turkish foreign policy towards Northern Iraq (2008–2017). *Turkish Studies*, 21. évf. 3. sz. 392–413.
- Rothman, E. Nathalie (2012): *Brokering Empire: Trans-Imperial Subjects between Venice and Istanbul*. Cornell University, Ithaca – London.
- Tol, Gönül (2014): Untangling the Turkey–KRG Energy Partnership: Looking Beyond Economic Drivers. In: Aydın-Düzgit, Senem et al. (szerk.): *Global Turkey in Europe II. Energy, Migration, Civil Society and Citizenship Issues in Turkey–EU Relations*. Edizioni Nuova Cultura, Roma, 69–80.
- Wuthrich, Michael F. (2018): Kurdish Nationalist Organizations, Neighboring States, and “Ideological Distance”. In: Tugdar, Emel Elif – Al, Serhun (szerk.): *Comparative Kurdish Politics in the Middle East. Actors, Ideas, and Interests*. Palgrave Macmillan, Cham, 85–112.



# AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KÜLKAPCSOLATI RENDSZERÉNEK ÁTALAKULÁSA A BREXIT UTÁN

Gálik Zoltán\*

Az Európai Unió elhagyásáról szóló népszavazás után egy hónappal az új brit miniszterelnök asszony, Theresa May meghirdette a *Global Britain* programot,<sup>1</sup> ami az Egyesült Királyság külkapcsolati rendszerének alapvető átalakítását irányozta elő. Az Egyesült Királyság 46 évig volt az Európai Unió tagja, külkapcsolati rendszere szervesen összefonódott az integráció rendkívül szerteágazó külkapcsolataival. A kilépés nem feltétlenül járt volna teljes orientációváltással, hiszen az Unióval fennmaradó kapcsolatok a szorostól a lazább modellig számos megoldást kínáltak a harmonizált viszony fenntartására. A Brexit legelszántabb hívei azonban olyan radikális szakítást irányoztak elő és végül hajtottak végre, amely pár évvel a népszavazás előtt elképzelhetetlen pályára állította az országot. A megcélzott modell a külkapcsolatok területén a régi kapcsolatrendszer teljes megszüntetését, egyszersmind új, teljes cselekvési szabadságot kínáló irányt kívánt megvalósítani. A *Global Britain* főleg új nemzetközi kereskedelmi szerződések megkötésén keresztül az Egyesült Királyságot újra a globális világkereskedelmi rendszer meghatározó szereplőjévé kívánta tenni, felváltva az európai orientációt a tengerentúli kapcsolatok elmélyítésével. Az euroszeptikusok pedig türelmetlenül várják annak igazolását, hogy az uniós kapcsolatrendszeren kívül, az EU szigorú szabályozási rendszerének elhagyásával az ország új, dinamikus gazdasági fejlődési pályára tud lépni.

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja, mennyire sikerült a népszavazás alatt, és a hosszúra sikerült elválasztási időszakban kifejtett ígéreteket megvalósítani, és az Egyesült Királyság valóban el tudott-e mozdulni az európai keretektől jobb, hatékonyabb és eredményesebb külkapcsolati rendszer irányába. Módszertani szempontból óvatosságnak kell lennünk, hiszen a népszavazás óta eltelt lassan hat év, és a *de iure* tagság megszűnése óta eltelt két év – ami az átmenti időszakokkal még egy évvel rövidült – csak korlátozott mértékben engedi meg a következtetések levonását. Az elemzés során figyelembe kell venni két fontos tényezőt is. Egyrészt az orientációváltás mértéke érdemi, hiszen egy évtizedekig épített, többségében az európai integráció irányába nyitott kapcsolatrendszert kell újra cserélni, ami önmagában is hosszú éveket vesz igénybe. Másrészt a kiépítendő kapcsolatok minőségének meg kell felelnie az uniós tagsággal együtt járó sokszínű és dinamikus kapcsolatoknak.

\* Gálik Zoltán, egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> May, Theresa (2016): *Britain after Brexit. A vision of a Global Britain*. May's Conference speech: full text. Conservative Home, 2016. 10. 02. <https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html> (2021. 12. 07.)

## A kereskedelmi kapcsolatrendszer történeti alakváltozásai

Az Egyesült Királyság a modern nemzetközi kereskedelmi és monetáris rendszer kialakítója volt a 19. században, egyszersmind a korszak hegemon nagyhatalma. Világkereskedelmi nyitottsága elsősorban az Európán kívül térség irányába volt meghatározó. A gyarmati területekkel és a szomszédos államokkal, régiókkal folytatott kereskedelme meghatározta az alapvető világgazdasági folyamatokat, és hozzájárult a globális világkereskedelmi rendszer kiépítéséhez.

A 20. század kezdetén az a földrajzi kiterjedésében legnagyobb befolyási rendszer, amit a Nemzetközösség fogott össze politikai, gazdasági és kulturális értelemben, gyors változásokon ment keresztül. Egyrészt a feltörekvő, nemzetközi szinten is egyre erőteljesebb befolyással bíró hatalmak – köztük elsősorban az Amerikai Egyesült Államok, Németország, valamint Franciaország – a termelési rendszereik modernizálásával az elavult brit termelési eljárásoknál hatékonyabban tudták megalapozni világkereskedelmi szerepvállalásukat. Másrészt az első világháború, majd az 1929-es világgazdasági válság megtörte a globális szabadkereskedelmi rendszer működését, így a kereskedelmi és monetáris hegemon szerep gyorsan leépült.

Az évszázadokig a szabadkereskedelem fő hirdetőjének számító Egyesült Királyság éles fordulatot tett az 1930-as években egy zárt kereskedelmi alrendszer létrehozásával, a protekcionizmus bevezetésével. Az 1931-es westminsteri statútumban újraszabályozta a brit birodalom belső kapcsolatait. Létrehozta a törvényhozási egyenlőséget az Egyesült Királyság és a domíniumok (Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, Ír Szabadállam, Újfundland, Dél-Afrika) között, ami felgyorsította a kereskedelmi kapcsolatok lazulását. A Birodalom távoli területei egyre kevésbé függték az Egyesült Királyságba tartó és onnan érkező termékektől. Ennek egyik oka, hogy gazdasági rendszerük modernizációja sok területen önellátóvá tette őket, megerősítették exportképességüket, a környezetükben kialakult regionális alrendszerekben pedig jelentősen megnőtt az intraregionális kereskedelem aránya.<sup>2</sup>

Az Ottawában 1932-ben rendezett „Birodalmi gazdasági konferencia” (*Imperial Economic Conference*) új alapokra helyezte a Brit Birodalom gazdasági kapcsolatait. A birodalmi vámpreferenciák létrehozásával zárt, a világgazdasági folyamatoktól elzárt, önálló alrendszerként működő területet hoztak létre. Az aranystandardrendszer 1931-es elhagyásával a fontsterlingrendszer a monetáris együttműködésben is megerősítette szerepét.<sup>3</sup> A zárt protekcionista rendszer rövid távon, az évtized végéig elmélyítette a részt vevő országok közötti kapcsolatokat, megnőtt az áruforgalom mennyisége. A második világháború és annak következményei azonban végérvényesen leszámoltak a hegemonia megmaradt elemeivel.

Az Amerikai Egyesült Államok által kiépített, Bretton-Woodsban megalapozott új világgazdasági rend nem tűrte a zárt brit birodalmi preferenciákat, a dollárstandardrendszer pedig megkövetelte a font konvertibilitását. A világháborút követő évtizedekben felgyorsult a dekolonizáció folyamata, sorban szakadtak le és távolodtak el a korábban a mindennapos együttműködés alapjául szolgáló kereskedelmi alrendszerek.

<sup>2</sup> Rooth, Tim (2010): *Retreating from Globalisation: the British empire/commonwealth experience between the wars*. Department of Economics, University of Portsmouth. <https://www.yumpu.com/en/document/read/23271560/retreating-from-globalisation-the-british-empire-history> (2021. 12. 12.)

<sup>3</sup> Janeway, William H. (1995): The 1931 sterling crisis and the independence of the Bank of England. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 18. évf. 2. sz. 1995–1996. tél.

## Az európai integráció évei

A megváltozott világgazdasági rend alapvetően átalakította a brit külgazdasági nyitottság orientációját. A volt birodalmi vámpreferencia-rendszer országaival folytatott kereskedelem nem töltötte be a két világháború közötti szerepét. Az európai integráció intézményi és szabályozási rendszerének kialakulása pedig azzal a veszéllyel járt, hogy a vámunió létrehozását követően a brit termékek sokkal kevésbé lesznek versenyképesek az európai piacokon. Az Egyesült Királyság rövid ideig meneküloutat látott az észak-európai államokkal létrehozandó Európai Szabadkereskedelmi Társulásban, de ez sem volumenében, sem minőségében nem egészíthette ki a birodalmi preferencia-területről kiesett forgalmat. Az Európai Gazdasági Közösséggel 1961–1962-ben zajlott első, majd az 1966–1967-es második csatlakozási tárgyaláson még erőteljesen érezhető volt a kettős (a volt birodalmi és az európai) irányok párhuzamos érdekképviselésének igénye. Az Egyesült Királyság a tárgyalásokon a teljes nemzetközösségi kapcsolatrendszert be kívánta emelni az EGK kereskedelmi preferenciái közé, az egyes relációk sajátosságainak figyelemben tartása mellett. A birodalmi preferenciákról a közösségi preferenciákra azonban nem kívánt áttérni. A hatvanas évek gazdasági nehézségei, a makrogazdaság egyensúlytalansága, a font leértékelése azonban a harmadik csatlakozási tárgyalássorozatra megváltoztatta a tárgyalási pozíciókat. Az Edward Heath kormányfő által vezetett tárgyalásokon a britek elfogadták a közösségi preferenciákat, és nem tették a csatlakozás feltételévé a Nemzetközösség országainak bekapcsolását a közös piacba. A csatlakozást követően azonban felgyorsult a közösségi szintű külkapcsolatok kiépítése ezen országok irányába.

Az integráció hosszú évtizedei alatt az Egyesült Királyság az Európai Közösségek, majd az Európai Unió nemzetközi kereskedelmi rendszerén keresztül építette ki saját kapcsolatait. Több tényező határozta meg a kapcsolatok elmélyítésének lehetőségeit a harmadik országok irányába: egyrészt az ország az európai vámunió részeként nem folytathatott önálló kereskedelempolitikát, mivel az közösségi joghatóság alatt áll. A harmadik országokkal folytatott tárgyalások előkészítése, lebonyolítása, a kereskedelmi egyezmények megkötése, azok felülvizsgálata döntő részben az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik. Másrészt a kapcsolatok intenzitása, minősége az egyre kiterjedtebb és többszintű közösségi külkapcsolati rendszer alkufolyamatainak része lett, ezek pedig a gazdasági tényezők mellett egyre több politikai feltételt is magukban foglaltak. Harmadrészt az Egyesült Királyság nem rendelkezett önálló szereppel GATT-, majd WTO-kereteken belül, hiszen ott az Európai Unió kapott helyet az árukkal kapcsolatos engedményeket és kötelezettségvállalásokat tartalmazó listákon.

Az európai integráció a hatvanas évektől kezdve egyre intenzívebb és átfogóbb kereskedelmi szerződéseket írt alá egyes országokkal és nemzetközi szervezetekkel. A volt birodalmi területek ezeken a szerződéseken keresztül váltak az Egységes Piac és a brit gazdaság kereskedelmi partnereivé.

A kapcsolatrendszer két szerződéstípust foglalt magában: a preferenciális (egy vagy több területen kedvezményes piacrajutási lehetőséget biztosító) szerződések a Római Szerződés 131. és 132. cikke alapján eredetileg elsősorban a volt gyarmati országok felé nyíltak meg. A szerződések az évtizedek folyamán több generáción keresztül változtak, de alapvetően azoknak az országoknak vagy országcsoportoknak tartotta fenn ezeket az EGK, amelyek számára megfelelő gazdasági és politikai haszon reményében kedvezményeket biztosított. Vagyis elsősorban a fejlődő államoknak, vagy olyanoknak, amelyek hosszabb távon szoros kapcsolat kiépítésére törekedtek az integrációval. A preferenciális szerződések jellegük szerint lehetnek együttműködési megállapodások, vámunió-szerződések, szektorális megállapodások, társulási egyezmények vagy csatlakozási szerződések.

Közös bennük, hogy a partnerország alapvetően szoros kapcsolatra törekszik az integrációval, az esetek többségében egyértelmű célja a tagság elérése. A kezdetben az alapító tagországok volt gyarmati területeit előnyben részesítő egyezmények fokozatosan bővültek és mélyültek. A hetvenes években – éppen az Egyesült Királyság csatlakozása után – több tucat országgal, az ún. „ACP-országokkal” egészültek ki, majd sok multilaterális szerződés következett latin-amerikai és ázsiai államokkal. A kilencvenes évek Európai Megállapodásai már nem tartalmazták a tagsági perspektívát, ugyanakkor az iparcikkek területén aszimmetrikus módon, kölcsönösen megnyitották a piacokat egymás előtt. Az EFTA-országokkal megkötött Európai Gazdasági Térség (EGT) szerződés 1992-ben a fejlett országok egy csoportját engedte az Egységes Piac közelébe, ugyanakkor ezek az országok vállalták az igazodást a legfontosabb európai piaci szabályokhoz, és hozzájárulást fizettek és fizetnek a szabadkereskedelemért cserébe. A kilencvenes évek közepén a Földközi-tenger partján elhelyezkedő országokkal kötött, majd a 2000-es évek elején meghosszabbított és kiterjesztett megállapodások is elsősorban az egyoldalú piacnyitást jelentették az uniós fejlettségi átlagtól messze lemaradó országoknak, ezek a korábbiakhoz hasonlóan nem alkalmazhatók az Egyesült Királysággal történő tárgyalások kiindulópontjaként.

Az Európai Unió által a „Keleti Partnerség” keretében elsősorban Ukrajnának, de Grúziának és Moldovának is felajánlott mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások az Unió preferenciális szerződéseinek legújabb generációját jelentik. Ezek a megállapodások sok olyan területet lefednek, amelyek szabályozása korábban csak azoknak az országoknak volt előírva, amelyek a csatlakozási tárgyalások fázisába eljutottak. A szabadkereskedelem áruforgalomra vonatkozó része mellett a szolgáltatások és a tőke korlátozott szabad áramlását is magukba foglalják, de tartalmaznak rendelkezéseket a munkaerő szabad áramlására vonatkozóan is. Emellett az egyezmények „beágyazottak” a társulási megállapodásokba, amelyek a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a jogállamiság területére is kiterjednek. Az áruforgalomra vonatkozó részek alkalmassak lehetnek az Egyesült Királysággal történő kapcsolatok rendezésére, azonban a szolgáltatások áramlására vonatkozó rendelkezések a brit várakozásokhoz képest sokkal visszafogottabbak. Külön érdekesség, hogy a megállapodások tartalmazzák a piaci szabályozási rendszerek területén történő folyamatos együttműködést és az uniós jogharmonizáció igényét, amely minden bizonyos nem felel meg az Egyesült Királyságnak.

A nem preferenciális kapcsolatok az Európai Gazdasági Közösség 113. cikke alapján az általános kereskedelempolitikai alapelvek mentén zajlanak. Az ennek keretében születő megállapodásokat az integráció a hasonló fejlettségű országokkal köti, vagy azokkal, amelyeknek gazdasági súlyuknál fogva nem kíván kedvezményeket adni, illetve egyéb gazdasági vagy politikai érdekek miatt nem szándékozik preferenciális kapcsolatokat kialakítani.

A nem preferenciális szerződésekre a preferenciálisoknál megszokott aszimmetria helyett a szimmetria jellemző. Az előnyök kölcsönös megadása a tárgyalások kiindulópontja, az eltérő földrajzi, területi, gazdasági, népességi viszonyok azonban megnehezítik a súlyozás pontosságát az egyik, illetve a másik fél irányába és irányából. Az integráció a preferenciális szerződések korai alkalmazásával ellentétben a nem preferenciális szerződésekkel a kilencvenes években kezdett csak érdemben foglalkozni. Ezeknek a megállapodásoknak a tárgyalása a preferenciális szerződésekhez képest hosszabb időt vett és vesz igénybe, ratifikációjuk nehezebb, és sok szempontból korlátozottabbak, de legalábbis jellegükben és célterületükben jelentősen eltérnek a preferenciális szerződésektől. Míg a preferenciális szerződések az aszimmetrikus kedvezményekről, piacnyitásról, kvótákról, az uniós szabályokhoz való alkalmazkodásról szólnak, a nem preferenciális meg-

állapodások a GATT majd a WTO általános kedvezményekre vonatkozó feltételeiből indulnak ki. A legnagyobb kereskedelmi kedvezmény elve alapján a WTO-tagállamok kölcsönösen biztosítják egymásnak a kedvezményeket, és ezeket harmadik országokkal szemben is alkalmazzák. A hosszú évtizedekig tartó GATT-fordulók egyik legfontosabb eredménye, hogy az iparcikkek esetében a vámtarifaszint a legtöbb esetben minimális (kivéve például a járműpiacot, ahol még ma is jelentős, akár 20%-ot meghaladó tarifákat is alkalmaznak).

A tárgyalások minden esetben kiterjednek a nem vámjellegű, kereskedelmet gátló tényezők felszámolására (például jogszabályok, szabványok, egyedi eljárások). A kilencvenes évek elejétől a szolgáltatások szabad áramlásának keretmegállapodásai is elkészültek, és rendelkezésre állnak a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos szabályok is. Ezek, valamint a közbeszerzésekre vonatkozó megállapodások közösen jelzik a nem preferenciális szerződések irányait. Végül meg kell említeni a szabályozó hatóságok közötti együttműködések rendszerét, valamint az államok közötti és az államok és befektetők közötti vitarendezési mechanizmusok kiépítését.

Az Európai Unió az ezredfordulót követően ezen alapelvek mentén tárgyalt és kötött nem preferenciális megállapodásokat Japánnal, Kanadával, Dél-Koreával és Szingapúrral. Az eddigi szerződések közös jellemzője, hogy a vámtarifák kölcsönös, ütemezett csökkentése mellett a nem vámjellegű intézkedések felszámolását is megcélazzák, létrehozzák a szabályozó hatóságok közötti együttműködés keretrendszerét, magukban foglalják a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos területeket, és a közbeszerzési piacok részleges megnyitását. Az eddig aláírt szerződések viszont csak rendkívül korlátozottan említik a szolgáltatások szabad áramlását, köztük az Egyesült Királyság számára kulcsfontosságú pénzügyi (banki illetve biztosítási) szolgáltatásokat.

A fenti gondolatmenetből következik, hogy az Egyesült Királyság számára a meglévő nem preferenciális kereskedelmi szerződések csak rendkívül korlátozott hozzáférést biztosítanak a szolgáltatási szektorhoz, ami nem járul hozzá érdemben a pénzügyi szektor relatív versenyképességének növekedéséhez.

## Az Európai Unió elhagyásának következményei

Az európai integráció részeként az Egyesült Királyság a világ legkiterjedtebb átfogó és sokszintű nemzetközi kereskedelmi rendszerének részese volt. Az Európai Unió a brit kilépésről szóló tárgyalások időszakában 45 átfogó kereskedelmi szerződéssel rendelkezett, messze megelőzve az Amerikai Egyesült Államokat, aminek csak 14 szerződése volt.<sup>4</sup> A társulási megállapodásokat, a partnerségi és együttműködési megállapodásokat, a kereskedelmi egyezményeket és a fejlesztési megállapodásokat tartalmazó szerződésrendszer hosszú évtizedek alatt formálódott. A megállapodások a 28 tagállamra bővült európai integráció közös, erős alkupozícióját tükrözik. A világ legnagyobb súlyú, mennyiségében és minőségében is első helyen álló kapcsolati hálójából való távozás óriási űrt hagy az Egyesült Királyság külkapcsolataiban.

Amikor az Egyesült Királyság 2019. január 31-én elhagyta az Európai Uniót, megszűnt az alapszerződések és a másodlagos jogi aktusok, valamint a harmadik országokkal kötött összes európai uniós nemzetközi szerződés hatálya. A nemzetközi szerződések szempontjából meghatá-

<sup>4</sup> World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock. World Trade Organization, 2021. 03. 31. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr876\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm) (2021. 12. 12.)

rozó volt a brit kormány azon döntése, miszerint az EU-ból való távozás egyszerre a vámunióból való kilépést is magában foglalja. A Theresa May, majd a Boris Johnson által képviselt politikai döntés a cselekvési szabadság kiteljesítésére irányult. A vámunió elhagyásával az Egyesült Királyság saját kereskedelempolitikát folytathat, megszűnik az Európai Bíróság joghatósága a nemzetközi szerződések (köztük az Európai Unióval kiépítendő új kapcsolatok) vonatkozásában, az önálló WTO-tagsággal és vámtarifa-kedvezményekkel pedig önálló szereplője lett a világgazdasági kereskedelmi rendszernek.

Az Egyesült Királyság külgazdasági nyitottsága az uniós tagság alatt és a Brexit-népszavazást követő időszakban is az Európai Unió tagállamai felé volt a legjelentősebb. A kilépés után, de még az átmeneti időszak lezárulta (2020. január 30.) előtt az EU-val folytatott kereskedelem a teljes forgalom 46%-át tette ki, az import 50%, az export pedig 42% volt.<sup>5</sup> A kereskedelmi mérleg deficitje az EU-val jelentős volt, évi 86 milliárd font, amit nem tudott kompenzálni a szolgáltatási szektor 37 milliárd fontos többlete.

A Brexit és a koronavírus-válság együttes következményeként a brit export és import volumenében és értékében is jelentősen visszaesett az EU-val 2019-ben és 2020-ban. Az EU-tagállamok irányába az exportcsökkenés 14%-os, az importcsökkenés 19%-os volt, míg az EU-n kívüli térség esetében 14%, illetve 15%-os volt. A kilépéshez kapcsolódó átmeneti időszakot követően – 2020 utolsó negyedében és 2021 első negyedében – 18%-kal csökkent az import az EU-országok irányába, míg az export 25%-kal esett vissza, majd az ezt követő fél évben még jelentősebb visszaesés történt 45% exportcsökkenés és 34%-os importhanyatlás formájában. A legnagyobb exportvisszaesés Franciaország (-8,8 milliárd font), Hollandia (-6,8 milliárd font), Németország (-6,3 milliárd font) és Spanyolország (-5,3 milliárd font) irányába történt, míg az import Németország (-11,1 milliárd font), Spanyolország (-9,5 milliárd font), Hollandia (-9 milliárd font), és Írország (-8,7 milliárd font) irányából esett vissza.<sup>6</sup>

Az EU-n kívüli országokba irányuló export növekedése elhanyagolhatóan kicsi volt, mindössze 400 millió fonttal haladta meg az EU-országokét, míg az import 2,1%-kal növekedett. A koronavírus-járvány miatt 2020-ban a világkereskedelem jelentős, 5,3%-ot is elérő volumencsökkenése megnehezítette a Brexit hatásának kimutatását, de a negatív tendencia minden téren erőteljes volt.

## Nemzetközi kereskedelmi szerződések az Európai Unió elhagyása után

A nemzetközi kereskedelmi szerződések többnyire hosszú évekig, néha évtizedekig tartó tárgyalási folyamat során születnek meg, hatásuk pedig szintén évek vagy évtizedek alatt mutatható ki. Hiba lenne az Egyesült Királyságtól azt várni, hogy az összetett EU-kapcsolatrendszert gyors tárgyalásokat követően felváltsák átfogó kétoldalú megállapodásokkal. A brit kormány elsődleges célja elsősorban a folyamatosság biztosítása volt, ami az EU és harmadik országok között kötött szerződések tartalmának „letükrözését” jelentette első lépésben. Fontos kiemelni, hogy a szerződések további finomítása folyamatosan zajlik, a változtatni kívánt tartalmi elemek a jövőben még sokat

<sup>5</sup> *Statistics on UK–EU trade*. House of Commons Library. 2021. 12. 03., 4. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851/> (2021. 12. 27.); World trade primed for strong but uneven recovery, *i.m.*

<sup>6</sup> *Uo.* 10.

alakulhatnak, amint az Egyesült Királyságot az Európai Unióhoz kapcsoló különböző átmeneti megállapodások is lejárnak, vagy éppen új megállapodást köt az Egyesült Királyság jelenleg is legnagyobb kereskedelmi partnerével.

A lassú tárgyalási folyamat egyik oka, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokhoz magasan képzett kereskedelmi tárgyalókra volt szüksége az Egyesült Királyságnak, azonban a brit tárgyalók az Európai Unióban dolgoztak, így hazaköltöztetésük és az intézményi feltételek kialakítása tovább lassította a folyamatot. A 2016 és 2019 közötti hosszú időszakban, amíg az Egyesült Királyság az Európai Unió *de facto* tagállama volt, a brit kormány nem tudott érdemi nemzetközi tárgyalásokat kezdeményezni, a kezdést 2019-ig halasztani kellett.

Az első megállapodások a Nemzetközösség régi tagállamait célozták: Ausztráliát és Új-Zélandot. Kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak az Amerikai Egyesült Államokkal és Kanadával kötendő kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásoknak a Csendes-óceáni Partnerség (*Trans-Pacific Partnership*, TPP)<sup>7</sup> országaival kötendő megállapodásnak, valamint a Japánnal történő kétoldalú szerződésnek. Fontos kiemelni, hogy a brit kormány ígérete szerint nem csupán az EU-szerződések egyszerű újrakötése történne meg, hanem minőségileg új, a kapcsolatok elmélyítését célzó, az európai szerződéseknel is mélyebb kereskedelmi megállapodások elérése a cél.

**1. táblázat: Az Egyesült Királyság új szabadkereskedelmi szerződésai a Brexit után**

Ausztrália	2021. december	szerződés aláírása
Új-Zéland	2021. október	elvi megállapodás
Szingapúr	2021. november	szerződés hatályba lépése
Japán	2021. január	szerződés hatályba lépése
Amerikai Egyesült Államok	2020. május	tárgyalások kezdete
India	2022. január	tárgyalások kezdete
Csendes-óceáni Partnerség	2021. szeptember	tárgyalások kezdete
Kanada	2022-ben	tárgyalások kezdete
Mexikó	2022-ben	tárgyalások kezdete
Öböl Menti Együttműködési Tanács	2022-ben	tárgyalások kezdete

Forrás: Progress on UK free trade agreement negotiations (2022),<sup>8</sup> és saját gyűjtés

Az Ausztráliával és Új-Zélanddal kötendő szabadkereskedelmi megállapodás alapelveiben 2021 júniusában egyeztek meg a tárgyaló felek, Ausztráliával 2021 decemberében írták alá a végső szerződésváltozatot. A szabadkereskedelmi szerződés megszünteti a vámokat, lehetővé teszi a pénzügyi és vállalati szolgáltatások szabad áramlását, és külön fejezetben foglalkozik a digitális gazdaság területén a szabályozók összehangolásával, valamint az egymás piacaihoz történő szabad hozzáféréssel. Lehetővé teszi a brit és az ausztráliai vállalatoknak a közbeszerzési piacon való kölcsönös részvételt, megkönnyíti a szabad utazás és munkavállalás feltételeinek teljesítését. A szer-

<sup>7</sup> Ausztrália, Új-Zéland, Kanada, Chile, Japán, Malajzia, Mexikó, Peru, Szingapúr, Vietnám, Brunei.

<sup>8</sup> Webb, Dominic (2022): Progress on UK free trade agreement negotiations. *UK Parliament, Research Briefing*, 2022. 02. 02. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9314/> (2021. 12. 16.)

zódás a mezőgazdasági szektorra is kiterjed, és gyakorlatilag szabad utat nyit az ausztráliai mezőgazdasági termékeknek a brit piac irányába, egy 15 éves átmeneti időszakot követően.<sup>9</sup> A szerződés hatályba lépését követően a kereskedelem volumenének várható emelkedése elérheti az évi 2,3 milliárd fontot, ami a brit gazdaság éves GDP-jének mindössze 0,08%-a. A szerződés aláírásának egyik sokat hangoztatott célja, hogy az Egyesült Királyságnak lehetőséget adjon a Csendes-óceáni Partnerség szervezete felé történő nyitásra. A Csendes-óceáni Partnerséggel kötött megállapodás a 11 tagállam szabadkereskedelmi rendszerét kapcsolhatja össze az Egyesült Királysággal (Kína és Dél-Korea is jelezte csatlakozási szándékát). Ausztrália támogatja a brit csatlakozást, az ehhez vezető úton az első tárgyalási fordulót 2022-ben tarthatják meg.

Az Új-Zélanddal kötött megállapodás<sup>10</sup> alapelveiben és szabályozási területeiben megegyezik az Ausztráliával már aláírt szerződéssel. A várható eredmények hasonlóak, de az ország gazdasági súlyánál fogva elenyészőbbek: érdemben nem növeli meg a brit GDP-t, viszont az új-zélandi mezőgazdasági termelők új piachoz juthatnak, ami az Ausztráliával megkötött szerződéssel együtt a brit farmerek egyre növekvő rosszallását hozhatja magával.

A Japán és az Egyesült Királyság közötti Átfogó Gazdasági Partnerségi Megállapodás (*UK-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement*, CEPA) 2021. január elsején lépett életbe, és gyakorlatilag az Európai Unió és Japán között megszületett és 2019 februárjában hatályba lépett gazdasági partnerségi megállapodás legfontosabb fejezeteit tartalmazza. Az ipari és mezőgazdasági termékek, valamint az élelmiszerek esetében kölcsönösen megnyitja a piacokat, alacsony szintre csökkentve a vámokat és a nem vámjellegű korlátozásokat. Közös szabályozás alapelveket léptet érvénybe a digitális adatfeldolgozás és a pénzügyi szolgáltatások területén.

Szingapúrral 2020 decemberében kötött szabadkereskedelmi megállapodást az Egyesült Királyság, melyet 2021 decemberében egy Digitális Gazdaság Megállapodással (*Digital Economy Agreement*) egészítettek ki. A szabadkereskedelmi szerződés a Japánnal kötöthöz hasonlóan az EU és Szingapúr között már korábban hatályban levő szerződés pontjait másolta le néhány szigorítással,<sup>11</sup> így néhány mezőgazdasági termék esetében vámokat léptetve életbe. A globális nemzetközi pénzügyi rendszerbe beágyazott szingapúri gazdasággal való szoros együttműködést célozták a pénzügyi és vállalati szolgáltatásokat érintő átfogó megállapodások. A DEA-megállapodás a digitális adattárolás és a kiberbiztonság területére terjed ki.

Kanadával várhatóan 2022-ben kezdődnek meg a tárgyalások, amelyek legfontosabb célja ugyancsak az EU és Kanada között 2020-ban hatályba lépett kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodás eredményeinek elérése lesz.

A Brexit-folyamat alatt legtöbbször emlegetett új kereskedelmi egyezmény az Egyesült Királyság és az Amerikai Egyesült Államok között kötendő megállapodás volt. A Brexitet nyíltan támogató Trump-adminisztráció 2020 májusában nyitotta meg a tárgyalások első fordulóját, majd öt forduló után, 2020 októberében a tárgyalások megszakadtak. Az új amerikai elnök, Joe Biden nem sietett a tárgyalások folytatásával, így 2022 elejéig nem sikerült érdemi eredményeket elérni. Az Észak-Ír-

<sup>9</sup> *Free Trade Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Australia*. GOV.UK, Department for International Trade, 2021. 12. 16. <https://www.gov.uk/government/collections/free-trade-agreement-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-australia> (2021. 12. 28.)

<sup>10</sup> *UK-New Zealand Free Trade Agreement*. GOV.UK, Department for International Trade, 2021. 10. 20. <https://www.gov.uk/government/collections/uk-new-zealand-free-trade-agreement> (2021. 12. 28.)

<sup>11</sup> *Free Trade Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Singapore*. GOV.UK, 2020. 12. 15., 12. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/944339/CS\\_Singapore\\_12020\\_Free\\_Trade\\_Agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944339/CS_Singapore_12020_Free_Trade_Agreement.pdf) (2021. 12. 28.)

szágot érintő európai uniós szabályozások brit kormány általi felrúgásának lehetősége miatt az USA politikai eszközként használja a szerződés tárgyalásának folytatását, mintegy sakkban tartva ezzel az Egyesült Királyságot. A tárgyalások az EU és az Amerikai Egyesült Államok között 2014-től zajló Transzatlanti Szabadkereskedelmi Megállapodás (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) problémáit hordozzák. Az Egyesült Királyság magas szintű állatjóléti és környezetvédelmi normáit alááshatja az amerikai kereskedelmi megállapodás a közegészségügyi, az élelmiszer- és mezőgazdasági szabályozások területén (hormonkezelt marhahús, klórral mosott csirkehús, géntechnológiával módosított élelmiszerek, növényvédő szerek, élelmiszerszínezékek használata; és az alacsonyabb szintű élelmiszerbiztonsági szabályokból következő magasabb ételmérgezési arányok).

A már hatályban lévő és az új, elkövetkező években aláírandó szerződések relatív pozitív hozadéka kétséges. Az Egyesült Királyság egyelőre az EU-ból való kilépéssel megszűnt gazdasági kapcsolatrendszer fenntartásával foglalkozik. Ahhoz, hogy a tagság megszűnése és az új gazdasági kapcsolatrendszer felépítése valós előnyöket hozzon a tagság éveire képest, az új szerződésből következő előnyöknek annnyival kell legalább kedvezőbbeknek lenniük a korábbiaknál, hogy kompenzálni tudják az EU viszonylatában történő gazdasági visszaesés hatását, ami akár a GDP 4%-ára is kiterjedhet.<sup>12</sup> A *de facto* kilépést követő második év végén ennek egyelőre a közelében sincs az Egyesült Királyság.

A számszerűsíthető gazdasági előnyök mellett más tényezők is számításba jöhetnek akkor, amikor a kereskedelmi szerződéseket értékeljük.<sup>13</sup> Az ausztrál, az új-zélandi, a japán és a szingapúri szerződések például utat nyithatnak a Csendes-óceáni Partnerséghez történő későbbi csatlakozásra. Ezen kívül a szerződések hosszabb távú pozitív innovációs, beruházási és termelékenységi hatásokat hozhatnak, hozzájárulhatnak egyes különleges ágazatokhoz vagy gazdasági alrendszerekhez. Mindezeket túl a megállapodásoknak lehetnek nem kereskedelmi jellegű céljaik, például az éghajlattal és a környezetvédelemmel kapcsolatban. Az eddig megkötött szerződések tanulmányozása azonban nem mutat az Európai Unió szerződéseire képest érdemi hozzáadott értéket.

## **Összegzés**

Az Európai Unió elhagyása történelmi kihívások elé állította az Egyesült Királyságot a külkapcsolati rendszer átalakításának területén. A 46 éves európai integrációs tagság mélyen beágyazta az országot az uniós egységes piacba, miközben a külkapcsolati rendszerét a közös európai kereskedelempolitika keretei határozták meg. A vámunióból való kilépés jelentős cselekvési szabadságot adott az országnak az új külkapcsolati rendszer kialakításának irányába. A *Global Britain* politikai jelszava mögött megvalósuló útkeresés azonban jelentős nehézségekkel jár. A globális kereskedelmi kapcsolatokban az élen járó EU összetett, évtizedek alatt kialakított, többszintű kereskedelmi rendszerét gyakorlatilag a semmiből kell az Egyesült Királyságnak újra létrehoznia.

Nyilvánvaló, hogy az Egyesült Királyság alkupoziója a nemzetközi kereskedelmi szerződések tárgyalása során sokkal kedvezőtlenebb, mint a 447 millió lakossal rendelkező európai integ-

<sup>12</sup> *The initial impact of Brexit on UK trade with the EU*. Office for Budget Responsibility, 2021. 10. 27. <https://obr.uk/box/the-initial-impact-of-brexit-on-uk-trade-with-the-eu> (2021. 12. 26.)

<sup>13</sup> Winters, L. Alane – Larbalestier, Guillermo (2021): *The UK's new Trade Agreements: Curb your Enthusiasm*. *UK Trade Policy Observatory*, 2021. 11. 08. <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2021/11/08/the-uks-new-trade-agreements-curb-your-enthusiasm/> (2021. 12. 16.)

rációé. A többféle átmeneti időszak nem teszi lehetővé, hogy az Egyesült Királyság a Brexit támogatói által oly sokszor hangoztatott laza kereskedelem szabályozási rendszerén keresztül gyorsan kialakított versenyelőnyökkel kompenzálja az alkupozíció-veszteség más területeit.

Az Ausztráliával, Új-Zélanddal, Szingapúrral viszonylag gyorsan letárgyalt, de hatályba még nem, vagy csak részlegesen lépett új szabadkereskedelmi megállapodások inkább tűzoltásnak minősülnek, letűkrözik az EU-val kötött korábbi szerződéseket, de több helyen nem érik el azok átfogó jellegét. A tárgyalás alatt vagy előtt álló szerződések Indiával, az Amerikai Egyesült Államokkal, Kanadával, Mexikóval, valamint a Csendes-óceáni Partnerség és az Öböl Menti Együttműködési Tanács tagállamaival 2022-ben, vagy utána juthatnak el az aláírásig, hatályba lépésük ideje mindamellet bizonytalan. Az Amerikai Egyesült Államokkal megkötendő átfogó szabadkereskedelmi megállapodás területén se a Trump-, se a Biden-adminisztráció nem mutatott nagy lelkesedést. A tárgyalat területek nagy száma és a szerződés várható átfogó jellegéből következően hosszú évek, akár egy évtized is eltelhet, amíg sikerül tető alá hozni a szerződést.

A nemzetközi kereskedelem volumenének visszaesése a Brexitet követő időszakban a Covid-19 gazdasági következményeinek együttes hatása miatt rövid távon nem teszi lehetővé statisztikailag a helyzet pontos értékelését, a kereskedelmi forgalom visszaesése azonban erőteljes. A nemzetközi szerződések területén az Unió 45 átfogó, 70 országot magában foglaló kereskedelmi megállapodásainak felváltására az Egyesült Királyság 63 átmeneti, az uniós szerződéseket meghosszabbító, azok tartalmával közel megegyező megállapodást kötött. A szerződések nem tartalmaznak átütő új megállapodási feltételeket, sokkal inkább a kereskedelem folyamatos fenntartásához szükséges kereteket alakítják ki. A Brexit támogatói által hangoztatott nemzetközi kereskedelmi előnyök megjelenése eddig nem történt meg, és ez az elkövetkező években sem várható.

## Források

*Free Trade Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Australia.* GOV.UK, Department for International Trade, 2021. 12. 16. <https://www.gov.uk/government/collections/free-trade-agreement-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-australia> (2021. 12. 28.)

*Free Trade Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Republic of Singapore.* GOV.UK, 2020. 12. 15. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/944339/CS\\_Singapore\\_1.2020\\_Free\\_Trade\\_Agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944339/CS_Singapore_1.2020_Free_Trade_Agreement.pdf) (2021. 12. 28.)

Janeway, William H. (1995): The 1931 sterling crisis and the independence of the Bank of England. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 18. évf. 2. sz. 1995–1996. tél, 251–268.

May, Theresa (2016): *Britain after Brexit. A vision of a Global Britain.* May's Conference speech: full text. Conservative Home, 2016. 10. 02. <https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brex-it-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html> (2021. 12. 07.)

- Rooth, Tim (2010): *Retreating from Globalisation: the British empire/commonwealth experience between the wars*. Department of Economics, University of Portsmouth. <https://www.yumpu.com/en/document/read/23271560/retreating-from-globalisation-the-british-empire-history> (2021. 12. 12.)
- Statistics on UK-EU trade*. House of Commons Library. 2021. 12. 03. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851/> (2021. 12. 27.)
- The initial impact of Brexit on UK trade with the EU*. Office for Budget Responsibility, 2021. 10. 27. <https://obr.uk/box/the-initial-impact-of-brexit-on-uk-trade-with-the-eu> (2021. 12. 26.)
- UK–New Zealand Free Trade Agreement*. GOV.UK, Department for International Trade, 2021. 10. 20. <https://www.gov.uk/government/collections/uk-new-zealand-free-trade-agreement> (2021. 12. 28.)
- Webb, Dominic (2022): Progress on UK free trade agreement negotiations. *UK Parliament, Research Briefing*, 2022. 02. 02. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9314/> (2021. 12. 16.)
- Winters, L. Alane – Larbalestier, Guillermo (2021): The UK's new Trade Agreements: Curb your Enthusiasm. *UK Trade Policy Observatory*, 2021. 11. 08. <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2021/11/08/the-uks-new-trade-agreements-curb-your-enthusiasm/> (2021. 12. 16.)
- World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock*. World Trade Organization, 2021. 03. 31. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr876\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm) (2021. 12. 12.)



## FRANCIAORSZÁG 2021 – EGY KÖZÉPHATALOM GLOBÁLIS AMBÍCIÓKKAL

Gazdag Ferenc\*

2018 tavaszán Emmanuel Macron francia elnököt az amerikai sajtó jelentős része az új nemzetközi világrend egyik lehetséges vezetőjeként üdvözölte. Áprilisi, washingtoni látogatása alkalmával egyórás beszédben vázolhatta a kongresszus előtt, hogy a fenyegető globális kihívások megoldása csak a nyugati, liberális demokrácia megerősítése, a közös alapértékek megvédése lehet, leginkább az előretörő nacionalizmus, az autoriter, illiberális populizmus keltette veszélyekkel szemben. Az amerikai képviselők felállva tapsolták a francia elnököt.<sup>1</sup> Hasonlóan emelkedett és lelkesítő előadásban vázolta az Európai Unióra vonatkozó elképzeléseit a Sorbonne Egyetemen (2017. szeptember 26.) és a Humboldt Egyetemen (2017. január 16., november 19.) is. Azt tudjuk, hogy Emmanuel Macron a közvetlen mesterei között tartja számon de Gaulle-t, az V. Köztársaság alapító elnökét. De nem tudhatjuk, hogy 2018–2019 fordulóján, másfél év elnöklés után, eszébe jutottak-e a tábornok utolsó hónapjai 1968 májusában. Ekkor de Gaulle épp a megosztott, hidegháborús Európa két felének új típusú együttműködési elvei megvalósításán munkálkodott, amikor a hazai háttér felrobbant. Kitört a párizsi diáklázadás. A két szocialista országnak (Lengyelország és Románia) a szocialista táborból való kivezetése helyett a következő évben de Gaulle lemondott elnöki hivataláról.<sup>2</sup>

Aztán nagy változások következtek: az Egyesült Államokban az elnökválasztást 2020 december elején a demokrata Joe Biden nyerte, akinek külpolitikai elképzelései és módszerei elődjéhez, Donald Trumphoz képest teljesen más irányba mutatnak. Hogy pontosan milyen irányba, az hamarosan traumaként érte a francia külpolitikát. Az első az afganisztáni kivonulás, pontosabban annak módja volt. Az amerikai elnök nem tartotta fontosnak, hogy a nyugati szövetségi rendszer vezetőjeként bármelyik szövetségesevel is konzultáljon döntése előtt. A kivonulás kaotikus állapotokat hagyott maga után, az európai vezetők újból az EU különálló katonai képességeinek kiépítéséről kezdtek beszélni, élükön Macron elnökkel.

Ami még rosszabb, 2021 nyarán és őszén két hír is robbant. Az egyik arról szólt, hogy szeptember 17-én az USA, Nagy Britannia és Ausztrália egy háromoldalú biztonsági és védelmi megállapodást kötöttek a csendes- és az indiai-óceáni térség stabilitásának megőrzése céljából. Az előkészítésből és a megállapodásból látványosan kihagyták az európai hatalmakat. Párizs háttadőfésként értékelte a lépést, pedig az igazi fekete leves ezután jött.

Ausztrália felmondta a hagyományos meghajtású tengeralattjárók szállításáról Franciaországgal még 2016-ban kötött, több mint 66 milliárd dolláros szerződését. Jean-Yves Le Drian külügyminiszter konzultációra hazarendelte a francia nagyköveteket mindhárom országból.

\* Gazdag Ferenc *professor emeritus*, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, MTA doktora.

<sup>1</sup> Les 4 moments forts de la visite de Macron aux Etats-Unis. L'Obs, 2018. 04. 23. [https://www.nouvelobs.com/monde/20180423\\_OBS5599/les-4-moments-forts-de-la-visite-de-macron-aux-etats-unis.html](https://www.nouvelobs.com/monde/20180423_OBS5599/les-4-moments-forts-de-la-visite-de-macron-aux-etats-unis.html)

<sup>2</sup> Gazdag Ferenc (1996): *Franciaország története 1945–1995*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Az uniós tagállamok szolidaritása (melyet a hónap végén az ENSZ Közgyűlés margóján fogalmaztak meg) legfeljebb egy baráti gesztusnak volt elég, s nem tudta elfedni, hogy a globális politikai szerepet játszani kívánó francia külpolitika befolyása továbbra is csökkenő tendenciát mutat.

A párhuzam de Gaulle és Macron esete között természetesen csak indító illusztráció kíván lenni az alatt következő tanulmányhoz, amelynek témája és tézise, hogy Franciaország fiatal elnöke láthatóan nemcsak saját országa vezetője kíván lenni, de az EU vezető hatalmaként az Európai Unió és a nyugati világ haladását is befolyásolni kívánja. A kérdés már csak az, hogy mekkora és milyen jellegű hatalom Franciaország a nemzetközi rendszerben a 21. század elején?

A kérdésre korántsem egyszerű a válasz. A nemzetközi kapcsolatok világában a szokványos eljárások közé tartozik az államok kiválasztott képességek mentén történő besorolása; a nagyhatalom, szuperhatalom, közép- vagy regionális hatalom kifejezések az átlagolvasó számára is ismerősen csengenek. A legkézenfekvőbb a nemzetközi kapcsolatok realista iskolái és a geopolitikai közeletések elemzési síkjával kezdeni, ezek a hatalom úgynevezett konstans, vagy kemény tényezők.

Ilyenek a terület, a népesség, a gazdasági fejlettség és teljesítmény, valamint a hadsereg mérete. Napjainkra az előbbiekhöz újabb és újabb, rangsorba állítható dimenziók járulnak. A geopolitikai elemzések ma már az ötdimenziós tér fogalmával dolgoznak, kiegészítve a szárazföldi, tengeri és légi teret magában foglaló térszerkezetet a világűrrel (*aerospace*) és az információs szférát megjelenítő kibertérrel.<sup>3</sup>

A burjánzó sztereotípiák szerint Franciaország a világ egyik legmodernebb országa, Európa vezető nemzeteinek egyike. Mint az ENSZ BT egyik állandó tagja, mint a NATO, a G8, a G20 és az EU, illetve egyéb nemzetközi szervezetek tagja jelentős, globális befolyással bír és kiemelt nemzetközi szerepet játszik.<sup>4</sup> A fenti summázat a CIA World Factbook 2017-es kiadásából való, s az összeállítás egy bekezdésnyi összefoglalója még megemlíti, hogy Franciaország a második világháború után megbékítette Németországot, és a két állam együttműködése az európai integrációban meghatározó, ideértve az 1999-től létező közös fizetőeszközt, az eurót. Amerikai szempontból lényeges elemként még két mozzanat szerepel: az, hogy Franciaország de Gaulle döntése alapján 1966-ban visszavonta a francia hadsereget a NATO-ból, valamint az, hogy a 21. század elejétől az öt francia tengerentúli terület (Francia Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte és Réunion) francia régióvá minősült át, azaz Franciaország szerves részét képezi. Hasonló summázatok találhatunk más kiadványokban is.

Nézzünk először néhányat a *hard power* tényezők közül! Pierre Renouvin a nemzetközi kapcsolatokban ezt a szintet „mélydimenziós tényezők”-nek nevezi, ide sorolva a földrajzot, a demográfiát, az erőforrásokkal és nyersanyagokkal való rendelkezést, a gazdasági fejlettséget, a gazdasági teljesítményt, a hadsereg méretét és a katonai képességeket. De Renouvin speciális elemként hozzákapcsolja a kollektív mentalitásokat is, amelyek egyébként az ún. puha hatalmi tényezőkhez (*soft power*) tartoznak.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Szilágyi István (2018): *Geopolitika*. PAIGEO, Budapest.

<sup>4</sup> CIA. The World Factbook 2017: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

<sup>5</sup> Renouvin, Pierre – Duroselle, Jean-Paptiste (1964.): *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Librairie Armand Colin, Paris, 2.

## A francia hard power-adottságok globalizációs metszetben

A földrajz a leginkább statikus meghatározók közé tartozik, tekintve, hogy a fekvés, a domborzat, az állat- és növényvilág hosszú időszakra adottnak tekinthető.<sup>6</sup> Franciaország a modern államok létrejöttéhez szükséges valamennyi adottsággal bírt. A világhoz való kapcsolódásnak mind a tengeri, mind a kontinentális kellékeivel rendelkezik, bár a két dimenzió együttes működtetése nem mindig volt történelmileg sikeres. A formája miatt „Hatszög”-ként (*L'Hexagone*) is emlegetett Franciaországot három oldalról tenger, háromról pedig szárazföldi határolja, tehát megvoltak az adottságai, hogy akár szárazföldi, akár tengeri hatalom legyen. Igazán egyik sem lett. A közkeletű magyarázat szerint azért nem, mert a 19. századig alapvetően rendelkezett azokkal a saját humán és természeti erőforrásokkal, amelyek nem kényszerítették ki a tengerekre. Sőt, a francia geopolitikai tudatnak az anyaföldhöz már-már szakrális kötődése alakult ki. Közhely, hogy Anglia sziget, Franciaország pedig nem az, de ez a közhely, illetve a mögötte található adottságok kiválsón nyomon követhetők a francia stratégiai gondolkodás alakulásában. Angliát természetes védvonalak védték hosszú ideig minden külső támadástól, Franciaországot viszont három alkalommal is lerohanták (1871, 1914, 1940). Fernand Braudel szerint Franciaország épp területének mérete és változatossága miatt vált több ízben áldozattá.<sup>7</sup> A francia geopolitikai gondolkodás egyébiránt jelentős történelmi késéssel kezdte szállítani az argumentumokat a nagypolitikának. Egészen pontosan a francia–porosz háború, illetve Elzász-Lotaringia elvesztése lett az a trauma, amely a Paul Vidal de La Blache munkásságával induló francia geopolitikát a brit és a német iskolák követésére ösztönözte. A francia geopolitika fő irányát kijelölő, *La France de l'Est* című könyvében (1917)<sup>8</sup> Vidal egyetlen tézist kíván igazolni: miért kell Franciaországhoz tartoznia Elzász-Lotaringiának, s miért természetellenes annak német megszállása? Egyébként a francia Európa-politika alapkérdése napjainkig, hogy miként ellensúlyozhatja a nála erősebb és nagyobb Németországot.<sup>9</sup>

## Gyarmatok

Franciaország sajátos szárazföldi gyarmattartó hatalom volt. Adottságainál fogva sohasem csoportosította át erőforrásait a tengerekre olyan mértékben, mint Anglia. Határait védendő ugyanis folyamatosan kétfrontos politikára kényszerült. Gazdasága is fejletlenebb volt, s a gyarmati vetélkedésben sorozatban maradt alul Angliával szemben.<sup>10</sup> A 19. századi gyarmati terjeszkedés 1830-ban Algéria elfoglalásával kezdődött, majd a gyarmatbirodalom fokozatosan kibővült Afrikában Szengállal, Indokínában pedig Tonkin, Kambodzsa és Laosz területeivel. A francia gyarmatbirodalom maximális kiterjedését a 20. század harmincas éveire érte el. A második világháború utáni dekolonizációs folyamatban a franciák görcsösen ragaszkodtak gyarmataikhoz, s ez stratégiai szempontból bizonyult tragikusnak: a világháború végétől 1962-ig Franciaország gyakorlatilag folyama-

<sup>6</sup> Franciaország területe 643 801 km<sup>2</sup>, a világ országainak rangsorában az 50., Európában a 3. (CIA World Factbook)

<sup>7</sup> Braudel, Fernand (1986): *L'identité de la France*. I. k. Flammarion, Paris, 293.

<sup>8</sup> Részleteiben lásd: A francia geopolitikai iskolák. In: Csizmadia Sándor – Molnár Gusztáv – Pataki Gábor Zsolt (szerk.) (1999): *Geopolitikai szöveggyűjtemény*. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 351–354.

<sup>9</sup> Az 1970-es évektől valóóságos geopolitikai reneszánsz van Franciaországban. A Paris 8 Vincennes–Saint-Denis egyetemen oktató Yves Lacoste és munkatársai készítettek el a másfélezer oldalas *Dictionnaire géopolitique* című kiadványt, s ugyan-ezen iskola adja ki a *Hérodote* című szakmai folyóiratot (főszerkesztő Béatrice Giblin).

<sup>10</sup> Papp Imre (2009): Az első francia gyarmatbirodalom. In.: Poór János (szerk.): *A kora újkor története*. Osiris Kiadó, Budapest.

tosan háborúban állt Ázsiában, majd Afrikában. A háborúk egyre apasztották az ország erőforrásait, amelyek ugyancsak hiányoztak az anyaország újjáépítésében és az európai hatalmi helykeresésben. Ugyanakkor a gyarmatbirodalomból megmaradt tengerentúli megyékkel és régiókkal (*les départements et régions d'outre-mer* – DROM: Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion), valamint az ún. tengerentúli közösségekkel (*collectivités d'outre-mer* – COM: Francia Polinézia, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre és Miquelon, Új-Kaledónia, Wallis és Futuna) Franciaország mindmáig globális érdekeltségű ország. A hatalom és a kultúra határokon kívülré való kivettetésének képességét rendkívül nagyra tartó, szimbólumokra és gesztusokra felettébb érzékeny francia külpolitikában ez az egyik alapja a globális politikához való ragaszkodásnak.

Afrika szerepe Franciaország hatalmi státuszában nagyon jelentős maradt a dekolonizáció után is azon gazdasági, politikai, katonai szerződések jóvoltából, amelyekkel az anyaország magához kapcsolta az egykor uralt, de függetlenné vált államokat.<sup>11</sup> A *Franceafrique* kifejezést ma már nem használják (de mindenki érti), tartalmilag arról van szó, hogy Franciaország korábbi gyarmatairól igencsak kedvező feltételekkel jut hozzá nyersanyagokhoz (uránium, kőolaj), olcsó helyi feldolgozókapacitásokhoz, termékei számára pedig piachoz. A francia bankok 1961 óta több mint egy tucat függetlenné vált afrikai ország valutáit kezelik. Másfelől pedig az anyaország fejlesztési programokat és támogatást nyújt/szervez, valamint katonai jelenlétével stabilizál. Afrika jelentőségét Franciaország számára az egymást követő francia elnökök kivétel nélkül elismerték. Chirac 2008-ban fogalmazott úgy, hogy Afrika nélkül Franciaország csak harmadrangú hatalom lenne, elődje, François Mitterrand pedig úgy látta, hogy Afrika nélkül Franciaországnak nem lenne történelme a 21. században. Természetesen a diplomáciai formulák más frazeológiát használnak: Franciaország nem „Afrika csendőreként, hanem afrikai partnerei kérésére” avatkozik be a Közép-afrikai Köztársaságban – nyilatkozta Jean-Marc Ayrault miniszterelnök (2016. 12. 10.). Párizs csak az „afrikai partnerek kérésére válaszol és néz szembe azzal az abszolút sürgős helyzettel, hogy megakadályozza a mérsárlások folytatását”.<sup>12</sup>

## Demográfia

A lakosságszám<sup>13</sup> konstans módon meghatározó eleme a nagyhatalmiságnak. Ezen a téren a francia térvesztés felettébb látványos, bár a demográfiai görbe alakulása szignifikánsan eltér a többi európai államétól. A 19. század során és a 20. század első felében a lakosságszám nem nőtt olyan mértékben, mint Európa többi államában. 1800-ban a franciák adták az európai lakosság 15,7%-át, száz évvel később ez tíz százalék alá esett (9,7%). A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az európai hatalmak között (Poroszország/Németország, Osztrák-Magyar Monarchia, Anglia, Oroszország, Olaszország) az első világháború előtti második helyről az ötödikre csúszott vissza. Természetesen az ország lakossága számszerűen nőtt (1850 és 1938 között 35,8 millióról 41,9 millióra), de a növeke-

<sup>11</sup> Mauritánia, Szenegál, Gambia, Mali, Francia Guinea, Niger, Burkina Faso, Elefántcsontpart, Benin, Togo, Csád, Közép-afrikai Köztársaság, Kongói Köztársaság, Kamerun, Gabon, Algéria, Tunézia, Marokkó, Madagaszkár, Dzsibuti. Közülük öt államban öt állandó katonai támaszpont működik: Szenegálban, Elefántcsontparton, Gabonban, Csádban és Dzsibutiban. Kiemelt stratégiai területnek számít Afrika Indiai-óceánra tekintő partvidéke. A „globálisan sikeres dekolonizáció” után Franciaország és a volt gyarmatai közötti katonai kapcsolatokat mintegy két tucat védelmi és katonai-technikai szerződés és egyezmény biztosítja. Ronde, André (1999): *Bilan et perspectives des interventions militaires françaises en Afrique. Mondes et cultures*, 59. évf. 3–4. sz. 4–9. o.

<sup>12</sup> Info et actualité. Jean-Marc Ayrault. *Europe-1 en direct*, 2016. 12. 10. <https://www.europe1.fr/dossiers/jean-marc-ayrault>

<sup>13</sup> Franciaország lakossága 66,8 millió fő, ez a világon a 21., Európában a 3. helyet jelenti. Az adatok forrása: Boniface, Pascal (2020): *L'Année Stratégique 2020. Analyse des enjeux internationaux*. Armand Colin, Paris, 56.

dés messze elmaradt például Németorszáé mögött, amelynek lakossága ugyanezen időszak alatt 34 millióról 68,5 millióra nőtt. A 20. század második felétől a demográfiai görbe viszont mindinkább eltért a többi európai államétól. Az 1990-es mélypont után a 2004-es census adatai jókora meglepetést okoztak: 1999-től a populáció növekedni kezdett, a népesség növekedése az 1999 és 2003 közötti 0,58-ról 2004-re 0,68-ra emelkedett. Számokra fordítva ez azt jelentette, hogy ebben az évben Franciaország népességének természetes növekedése elérte a 256 ezer főt. A trend azóta folytatódik, vagyis Franciaország jelenleg Oroszország és Németország után Európa harmadik legnépesebb országa. Több becslés is úgy véli, hogy ennél lényegesen több, 75 millió lesz az ország népessége 2050-ben. Ha hozzászámítjuk, hogy ugyanezen becslések szerint viszont Németország lakossága drasztikusan csökkenni fog (a 2012-es 82 millióról 2050-re 70–74 millióra), akkor könnyű előre látni, hogy pusztán a demográfiai mozgások komoly erőviszony-eltolódások alapjául szolgálhatnak.<sup>14</sup> Elsősorban az EU-n belüli viszonyok lesznek érdekesek, ahol a brit kiválás után Franciaország fogja átvenni a legnépesebb ország pozícióját.<sup>15</sup>

Külön kérdéskör a lakosságon belüli korosztályi arányok, valamint a muzulmán népesség arányának ügye. Jelenleg Franciaországban található Nyugat-Európa legnépesebb muzulmán közössége. (Egy 2010-s kutatás szerint a 66 millió lakosból mintegy 4,7 millió tartozik a muszlim közösségekhez.) Bár a hivatalos tézis szerint a lakosság zöme katolikus, de abban mindenki egyetért, hogy a többségi társadalom és a muzulmán kisebbség demográfiai szempontból radikálisan eltérő pályán mozog. Franciaországban egy családra 1,8 gyermek jut, a muzulmán családokra ennek többszöröse. A 20 évesnél fiatalabbak 30 százaléka muszlim. A nagyobb városokban, mint Nizza, Marseilles és Párizs, ez az arány jóval nagyobb, eléri a 45 százalékot. Egy felmérés szerint a jelenlegi trendek folyamatossága esetén már 2027-re minden ötödik francia muzulmán lesz.

## Gazdaság

Összteljesítményét tekintve a francia gazdaság 2017-ben a világranglista 6. helyén állt 2 420 163 millió dollár GDP volumennel, megtermelve a világ GDP-jének 5%-át. Egy főre vetítve ez a 39. helyhez volt elég (42 400 USD/fő), az Európai Unióban pedig a 9. helyen állt.<sup>16</sup> A francia gazdaság egyébiránt az Európai Unióban „beteg emberének” számít, különösen a költségvetési szabályozás tükrében. Párizs az 1970-es évek közepétől képtelen a deficités költségvetési mérlegét az EU-ban megkívánt szintre javítani, s különösen a 2008-as világgazdasági válság óta gyorsuló ütemben romlik versenyképessége legnagyobb partnerével, Németországgal összevetve. Költségvetési hiánya 2016-ban is az eurózónában megkívánt 3% felett volt. Még látványosabb az adósságállomány növekedése. Az 1980-as évek közepén a német és a francia államadósság nagyjából azonos szinten, a GDP 20%-án állt, a francia adat 2015-re 96%-ra emelkedett, míg a német mindössze 72%. Az okok egyértelműen az állami kiadások magas szintjében keresendők, amelyek között nyilvánvalóan a hatalmi politikához szükséges kiadások (globális politikai jelenlét, széles körű részvétel nemzetközi békeműveletekben, harc az iszlám állam ellen stb.) nyomnak sokat a latban.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>15</sup> Népesedési világnap. *Statistikai Tükör*, 2017. július 11. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nepesedesi17.pdf>

<sup>16</sup> Az adatok az Eurostat adatbázisából származnak. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP\\_per\\_capita\\_consumption\\_per\\_capita\\_and\\_price\\_level\\_indices](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices). 2017. 06. 13.

<sup>17</sup> Szemlér Tamás (2019): Francia gazdaság 2017 – kihívások és válaszlehetőségek. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Franciaország a 21. század elején*. Dialóg Campus, Budapest. 189–207.

Az EU-ban sikeres német modellel szemben Párizs folyamatosan a nagyobb állami szerepvállalást magában foglaló francia modell európaizálására törekszik. Maga a francia szóhasználat is ezt tükrözi: a globalizációhoz való viszony kulcsfogalma a *maitrizer* ige, amely tartalmilag a megszelídítéshez, féken tartáshoz, egy folyamat uralásához áll közel. A francia nagyság (*grandeur*) egyik jelenkori arca mutatkozik meg a törekvésben, hogy Franciaország a gazdaságpolitikában is modellként szolgáljon; ha nem is globális szinten, de legalább az EU térségében. Tehát a francia narratíva az angolszász és a német modellel szemben a sajátját egy működő modellnek, versenyképes alternatívának tartja, mondván: a francia szabályozás a piacgazdasággal megtartja a világ-gazdaság bővüléséből fakadó előnyöket, miközben az állami intervenció távol tartja a hátrányokat.

A francia politika erősen eltávolodott attól a retorikától, amit még Sarkozy alatt, a válság kibontakozásakor képviselt. A költséges nagy állam, ahol a gazdasági intervenciók költsége az államháztartás kiadási oldalán jelenik meg, az elmúlt tíz évben nem tudta a gazdasági növekedést olyan mértékben ösztönözni, hogy az ellensúlyozza a kereskedelmi deficitet. A versenyképesség elmúlt évtizedes visszaszorulása a legnagyobb kereskedelmi partnerhez, Németországhoz képest nem csak a francia gazdasági pozíciókat erodálta, hanem hatással volt a francia európai vezető szerepre is. A francia exportbevételek az alulértékelt közös valuta és a termelékenység növekedésének tartós lassulása miatt nem segítettek az államháztartás stabilizálásában. A franciák számára hagyományosan jelentős belső fogyasztás a termelékenység, a munkaerőpiaci problémák miatt szintén nem az elvárt mértékben nőtt.

Az Emmanuel Macron által felvázolt Európa nem csak a gazdasági közösség jövőjéről, hanem legalább ennyire a hazai gazdaság stabilizálásáról szól. A második világháború utáni, Európa felé forduló gazdasági modernizáció óta a francia gazdaságot több alkalommal a franciák által kezdeményezett, kontinentális méretű sikeres reformok állították helyre. A francia gazdasági kapacitások és az otthoni politikai elit által meg nem oldott problémák erősen meghatározzák a köztársasági elnök által felvázolt, az Európai Unió jövőjéről szóló útitervet.

A politikai akaratot az európai projekt erősítésére a Brexit-tárgyalások következtében megváltozott hatalommegoszlás megerősítette. Macron a tervéről – annak nyilvánosságra hozatala előtt – 22 országban egyeztetett. A legfontosabb egyeztetés azonban a választások után megújult Németországgal kell, hogy folyamatos párbeszéd formájában végbemenjen. A macroni Európa-politika alapjai nem állnak ellentétben a német elképzelésekkel. A német fél az államháztartási fegyelmet, míg a francia a növekedés beindítását, a válságkezelő mechanizmusok kiépítését hangsúlyozza. A kettő kiegészíti egymást, de a tárgyalások részletei eltérő gazdaságpolitikai modellek érvényesítéséről szólnak.<sup>18</sup>

## Katonai képességek

Ha csak a létszámokat vesszük alapul, akkor a 209 ezres francia haderő a világgrangsorban a 14. helyen áll, a NATO-n belül pedig a 3. Ha a védelemre fordított kiadásokat vetjük össze, akkor a legnagyobb védelmi költségvetéssel rendelkező öt ország: USA (596 md USD), Kína (215), Szaúd-Arábia (87), Oroszország (66) és Nagy-Britannia (55), Franciaország a maga 59 milliárd USD-jével a

<sup>18</sup> A kérdésről részleteiben: Szemlér Tamás: Francia gazdaság 2017 – kihívások és válaszlehetőségek. Kézirat. 2018., Szűcs Anita: A francia érdekérvényesítő képesség gazdasági gyökerei. 2018. Kézirat.

7. helyen áll. Németország 39 milliárd USD-vel a kilencedik.<sup>19</sup> A francia Honvédelmi Tanács 2015 áprilisában úgy határozott, hogy az ország fokozott belső és külső fenyegetettsége miatt a 2016 és 2019 között évekre szánt 30 és fél milliárd eurót megtoldja további közel 4 milliárddal. A cél a képességfejlesztés gyorsítása, mindenekelőtt olyan területeken, mint a hírszerzés, a kommunikáció és a kibervédelem, illetve a haderő telepíthetőségének fokozása.

Külön említeni kell a nukleáris képességeket mint a nagyhatalmi pozíció kivételes támasztékát. Franciaország az atomklub tagja (csak 1992-ben csatlakozott az 1968-as szerződéshez).<sup>20</sup> Ezen a téren az amerikai és az orosz vezető szerep elvitathatatlan, Franciaország a maga 300 robbanófejes készletével nagyságrenddel marad el az USA-tól és Oroszországtól (azok 7–8 ezres készletétől). A *force de frappe* néven ismert francia nukleáris haderőnem az 1980-as évekre érte el legnagyobb méretét. 1992-ben Mitterrand elnök bejelentette a francia kísérleti nukleáris robbantások moratóriumát, amelyet azonban 1995-ben a frissen megválasztott új elnök, Jacques Chirac feloldott. Hat kísérleti robbantás után – jórészt a hatalmas nemzetközi felzúdulás nyomására – a teszteleket befejezték, elvégezték a szimulációs eljárásokra való áttéréshez szükséges kísérleteket, és kipróbálták a Rafale repülőgépekhez szükséges új, TN-100-as robbanófejeket is.

Sőt, 1996. szeptember 24-én Párizs aláírta a teljes körű atomcsendegyezményt is. Eddig az időpontig egyébiránt Franciaország összesen 210 kísérleti nukleáris robbantást hajtott végre.<sup>21</sup>

A francia hadászati nukleáris erőkhöz tengeralattjárók és a hadászati légierő egységei tartoznak, miután 1996-ban felszámolták az Albion-fennsíkra telepített 18 silós közepes hatótávolságú ballisztikus föld-föld rakétakomplexumot.<sup>22</sup>

A nukleáris képességek, illetve a francia fegyveres erők az ország függetlenségének biztosítékai, s ezek nélkülözhetetlen eleme a *force de frappe*, amely nem egy fegyveres konfliktus eldöntésére, hanem az esetleges támadó elrettentésére szolgál. Ez a „gyengének az erők elleni” elrettentése. A francia nukleáris stratégiák alapvető funkciója az elrettentés, amelyet az ország ellen tömegpusztító fegyvert használó ország ellen vetnének be, de a *force de frappe* nemcsak Franciaország érdekeit szolgálja, hanem szövetségeseit is védi. A francia nukleáris stratégiák nem tartalmazzák a megelőző csapás opcióját, a nukleáris eszközök lehetséges alkalmazása terén továbbra is marad a *tous azimuts* stratégia.<sup>23</sup>

A francia haderő közvetlenül alkalmazott eszköze a francia hatalmi politikának, Franciaország azon országok egyike, amelyik mindmáig használja is fegyveres erőit külpolitikai céljai eléréséhez. Ezt a vonást tekinthetjük a nagyhatalmi státusz egyik legnyilvánvalóbb mércéjének. A közvetlen francia érdekszférában Párizs gyakran lép fel önállóan, megszerezve az ENSZ jóváhagyását.<sup>24</sup> Az ENSZ Biztonsági Tanács állandó tagjaként a francia stratégiai érdekek védelmé-

<sup>19</sup> Bonifac, Pascal (ed): L'Année Stratégique 2019. Analyse des enjeux internationaux. Paris. Armand Colin. 54.

<sup>20</sup> N. Rózsa E.-Péczeli A.: Egy békésebb világ eszközei. Bp. Osiris. 2013. 104.

<sup>21</sup> Részleteiben lásd Malis, Christian (2009): *Pierre Marie Gallois. Géopolitique, histoire, stratégie*. L'Âge d'homme, Lausanne, 750.

<sup>22</sup> A hadászati nukleáris erők összetétele: 4 db SSBN nukleáris ballisztikus rakétát hordozó tengeralattjáró; 2 db L'Inflexible típusú tengeralattjáró, egyenként 16 db, M-4 típusú rakétával; 2 db Le Triomphant típusú tengeralattjáró, egyenként 16 db, M-45 rakétával; 28 db csapásmérő repülőgép (Super Étendard); 3 repülő század (60 db) (Mirage 2000N típusúak), 1 század légi utántöltő (Mirage IV.P); 1 század felderítő (Mirage IV.P). Bonifac. i.m. 56–57.

<sup>23</sup> Beaufre, André (1985): *Introduction à la stratégie*. Economica, Paris; Goldschmidt, Bertrand (1980): *Le complexe atomique: histoire politique de l'énergie nucléaire*. Fayard, Paris; Méry, Guy (1976): Une armée pour quoi faire et comment? *Revue de Défense Nationale*, 6. sz. 11–34.

<sup>24</sup> *Opération Sangaris* 2013–2016 (Közép-Afrika), *Opération Licorne* 2002–2015 (Elefántcsontpart), *Opération Servale* 2013–2014 (Mali), *Opération Chammal* 2014–2015 (Irak, Szíria).

ben a legelkötelezettebb és aktív tagja az ENSZ békeműveleteinek,<sup>25</sup> valamint az EU, a NATO és az EBESZ keretében zajló misszióknak is. Az aktivitás egyaránt jelenti csapatok küldését, parancsnokságok telepítését, fegyveres intervenciót. Földrajzi irányait tekintve Afrika és a Közel-Kelet válságövezeteibe irányulnak a katonai műveletek, a 2000-es évek elejétől közel 40 esetben.<sup>26</sup>

## A hatalom puha dimenziói

### Állam, nemzeti identitás

A francia nagyhatalmiság értelmezésében kiemelt szerep jut az úgynevezett *soft* (puha) tényezőknél. Közülük első helyen az állam (*état-nation*) történeti szerepének megértése áll. Alapja a közérdek fogalma, vagyis hogy az egyének különféle érdekei fölött létezik egy általános érdek, amelyet csak az állam képes definiálni és megvalósítani is. 1958-ban de Gaulle a közhatalom összetevőinek radikális átrendezését hajtotta végre az elnöki hatalom javára a parlamenttel szemben – a hatályban lévő alkotmányos szerkezetet ezért nevezzük félpreszidenciaális rendszernek. A társadalom tagjai számára az állam mindenestre a „mindenekfeletti” sávba tartozik, mesze a politikai és pártviták fölött, s az államtól a legkülönbébb helyzetek megoldását várták. Sokan úgy gondolják, hogy az államba vetett túlzott bizalomból való kiábrándulásnak a következménye a francia társadalmat elárasztó illúzióvesztés az 1990-es évektől, mert az állam a globalizáció és az EU fokozódó nyomásától nem védi meg kellően saját állampolgárait. Ha védte is, nem adekvát módon, erodálva a francia nemzeti identitást. 2018 végén a „sárgamellényes” demonstrációk meglepetésszerű fellobbanása, társadalmi támogatottsága mögött hasonló attitűdök sejlenek fel.

Két fogalom köré csoportosítható a franciák világképét meghatározó identitás, ezek a nemzetállam és a függetlenség. De Gaulle óta ez a két fogalom a francia külpolitikai stratégiák központi eleme.<sup>27</sup> A sajátos francia szuverenitás végső letéteményese a nemzetállam, amely egyben a nemzetközi kapcsolatok egyetlen legitim alanya. Ezen értelmezés számára a legnagyobb kihívást az európai integráció jelenti, mivel „a saját európai vezető szerepére való törekvés lépten-nyomon a nemzetállami logikával ellentétes föderalizmus határmezsgyéjére sodorja”.<sup>28</sup> Jórészt itt rejlik a magyarázata annak, hogy a globalizációs folyamatban (francia kifejezéssel: mondializáció) viszonylag sikeresen boldoguló Franciaországban miért élvez mégis elsőbbséget a politikum a gazdasági megfontolásokkal szemben.

<sup>25</sup> Tardy, Thierry (2016): Peacekeeping contributor profile: France. *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2016. május; Tardy, Thierry (2016): France, the unlikely return to UN peacekeeping. *International peacekeeping*, 23. évf. 5. sz. 610–629.

<sup>26</sup> Az adatokat részleteiben lásd a Ministère des Armées honlapján ([www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr)).

<sup>27</sup> Lacoste, Yves (2006): *Géopolitique: La longue histoire d'aujourd'hui*. Larousse, Paris.

<sup>28</sup> Lázár Gergely (2007): Franciaország geopolitikai törekvései a posztbipoláris korban. *Külügyi Szemle*, 4. sz. 167. 164–203.

## A francia kivételesség

A *soft power* tényezők között további elemként jön szóba a történelmi-politikai tapasztalat, a hagyományok és a mentalitás.<sup>29</sup> Európai nagyhatalomként éppen ezen a téren mutat Franciaország rendkívüli teljesítményt.

Franciaország a modern nyugati civilizáció univerzális értékeinek a szülőhazája, s ezen az alapon kivételes helyre tart igényt a nemzetközi rendszerben. A kivételesség erodálódása folyamatos, a változásokat több síkon és több történelmi fázisban termeli a nemzetközi rendszer, közülük két elemet kell kiemelnünk. Az egyik a republikánus alapeszmék (a hatalmi identitás eszmei-ideológiai háttere), a másik a nemzetközi hatalmi erőviszonyok alakulása. A két elem a 20. század második felétől pozicionálja mind lejjebb a franciákat, holott saját értelmezésükben a modernitás projekt tartalmazza az univerzális receptet az ideális társadalom felé. Alkotóelemei a szabadság, az egyenlőség, a testvériség hármassága, valamint a jólét és a folyamatos növekedésen alapuló társadalom eszméje. A program történelmi kidolgozója a francia forradalom, és ennél fogva értelemszerűen vezetője Franciaország.

Az univerzális értékek elterjesztésére természetesen a francia nyelv a legalkalmasabb, vagyis a nyelv, a kultúra ugyanolyan fontos a francia identitásban, mint a nemzetközi szerződések és a kereskedelem. A történelem azt mutatja, hogy a nagyhatalmak mindegyike – különböző módon és területen, de – valamiképp kivételesnek (értsd: felsőbbrendűnek) tekinti magát. Franciaország sem kivétel. Viszont unikális Franciaország abban, hogy saját missziójának tekinti a forradalomban született univerzális értékek kiterjesztését más nemzetekre.<sup>30</sup> A gyarmatosítás időszakában, majd a függetlenné vált fejlődő országok vonatkozásában az univerzális értékek terjesztése kiegészült a civilizációs küldetés elemmel.<sup>31</sup>

A történelem más vonatkozásban is a kiemelt kategóriák közé tartozik. A franciák reagálásait és a nemzetközi szintén való viselkedését jóval könnyebb értelmezni, ha az egyes lépések mögé vetítjük az egyébként sokféle narratívában létező francia történelmet. Mint az európai nemzetek egyik alaptípusa, s mint a legrégebbi nemzetállamok egyike, Franciaország egyszerre örököse és foglya saját történelmének. Vezető politikusok és államférfiak gyakran fordulnak a múlthoz analógiáért és magyarázatokért. Például de Gaulle így ír a „Háborús emlékiratok”-ban: „Agyam pozitív fele arról győz meg, hogy Franciaország csak az első helyen tud önmaga lenni, csak ekkor képes a dezintegráló erőket összefogni. Röviden, Franciaország nem Franciaország nagyság nélkül.”<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Keiger, John F. V. (2001): *France and the World since 1870*. Arnold, London.

<sup>30</sup> L'exception française: mythe ou réalité? *Sciences Humaines*, Hors-série (ancienne formule) 46. sz. 2004.; Wirth, Laurent (2000): *L'exception française: 19e – 20e siècles (Synthèse (108))*. Armand Colin, Paris; Tinard, Yves (2001): *L'exception française: pourquoi?* Maxima, Paris; Chaouad, Robert (2017): Intérêt national. *La Revue Internationale et Stratégique*, 105. sz.

<sup>31</sup> Costantini, Dino (2008): *Mission civilisatrice. Le rôle de l'histoire coloniale dans la construction de l'identité politique française*. La Découverte, Paris.

<sup>32</sup> De Gaulle, Charles (1973): *Háborús emlékiratok*. Gondolat Kiadó, Budapest, 48.

## Frankofónia

Mind az identitásnak, mind a kivételességnek konkrét hordozója a nyelv és a kultúra, amelynek Franciaország esetében legláthatóbb hordozója a frankofónia.<sup>33</sup> Rendkívül nehéz számszerűsíteni, hogy a közösen használt nyelv és az ahhoz tapadó kultúra pontosan mekkora erővel támogatja Franciaország nemzetközi mozgásterét és befolyását, politikai törekvéseit és gazdasági térnyerését. Jóval többet elmond e hatásról, ha vetünk egy pillantást arra, hogy a franciák maguk mit remélnek a frankofóniától. Még François Hollande elnök bízta meg egyik bizalmasát, Jacques Attalit, hogy készítsen a témában számára egy jelentést. A 2014-re elkészült Attali-jelentés egy méreates tervet vázolt fel egy Frankofón Unió létrehozásáról.<sup>34</sup>

Attali szerint a „frankofilofónia” visszaszorulása több tekintetben is veszteség lenne Franciaország számára: piacvesztést jelentene a francia vállalatoknak, a kontinentális jog vereségét jelentené az angolszásszal szemben, a francia egyetemek presztízsének és általában a francia nyelv és kultúra vonzerejének csökkenését eredményezné. Ennek elkerülése érdekében hét fő irányban több mint félszáz javaslatot fogalmazott meg. Közöttük látjuk a francia nyelv és a franciául oktatás fejlesztését, a francia kulturális befolyás övezetének szélesítését, a frankofónok és a frankofilek mobilitásának növelését, hálózatuk erősítését.

Ugyan Franciaország számára ma az elsődleges közeg Európa, a világban elfoglalt helyét, státuszát elsősorban az Európai Unió képességei határozzák meg. Azonban nem elhanyagolható számára az a pótlólagos háttér, amit a francia nyelv és kultúra köré építkező közösség nyújthat.

## A cselekvő nagyhatalom kép átmentésének példája: Chirac és az iraki háború<sup>35</sup>

A 2003-as Irak elleni háborúban Franciaország a háborút ellenző „békétábor” vezetője lett. Nemcsak az Irak elleni katonai fellépés legalitásához szükséges BT határozat megszületését akadályozta meg, hanem általánosságban fordult szembe az unilateralistának és hegemonikusnak minősített amerikai külpolitikával. A nemzetközi jog tiszteletben tartását és a nemzetközi intézmények jelentőségét hangsúlyozó francia magatartás háttérében több, egymásba fonódó tényező található. Közülük a legjelentősebb a posztbipoláris nemzetközi rendszerben játszott

<sup>33</sup> A frankofón államok nemzetközi szervezetét a dekolonizáció utolsó fázisában (1963) hozták létre a szenegáli Léopold Senghor és a tunéziai Habib Bourguiba javaslata nyomán. A gyarmatok önállósodását sikertelenül akadályozó francia diplomácia csakhamar ráébredt egy ilyen szervezet előnyeire a nemzetközi életben felgyorsult angolszász befolyás fékezésére, de a konkrét formát (a francia nyelv támogatása, a nyelvi együttműködés, a kultúrák párbeszéde egy humanista globalizáció keretében) csak jó két évtizedes tárgyalások után sikerült megtalálni. Végül 1986-ban jött létre a mai szervezet *Organisation internationale de la francophonie* (OIF) néven. Ma már az OIF-nek 84 tagja van (nem csak szuverén államok lehetnek tagjai, ld. Québec), ebből 54 a teljes jogú, 26 a megfigyelő, 4 a társult tag. Érdekesség, hogy a francia közigazgatás tradícióját ma is őrzi Algéria a máig feldolgozatlan történelmi múlt miatt még ma sem tag, bár a bejrúti csúcserkeztelen (2002-ben) Bouteflika részt vett mint speciális meghívott. Robák Ferenc (2019): A frankofónia a francia diplomácia szolgálatában. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Franciaország a 21. század elején*. Dialóg Campus, Budapest. 43–57.; Martinez, Henriette (2012): *Francophonie culturelle, Francophonie économique: antagonisme ou complémentarité?* Rapport. Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Document n° 8.

<sup>34</sup> Attali, Jacques (2014): *La francophonie et la francophilie, moteurs de la croissance durable*. Rapport public, Vie-publique.fr. <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000511/>

<sup>35</sup> Chirac, Jacques (2007): *Mon combat pour la France*. Odile Jacob, Paris; Chirac, Jacques (2007): *Mon combat pour la paix*. Paris. Odile Jacob, Paris; Az iraki háborúban tanúsított francia politikáról bővebben: Gazdag Ferenc (2007): Franciaország és az iraki konfliktus. *Külgügyi Szemle*, 2–3. sz. 116–133.

francia *status quo* szerep. A bipoláris rendszerben Franciaország messze képességei fölötti szerepet játszhatott a két rendszer közötti mozgásterének folyamatos tágításával. 1991 után azonban mind jobban napvilágra kerültek az *exception française* válságjelenségei, amelynek nemzetközi vonatkozásait erőteljesen felerősítette az amerikaiak dominálta nemzetközi rendszer kialakulása. Az egypólusú világ ellen fellépő Párizs az iraki háborúban így vált a multipoláris nemzetközi rendszer élharcosává. Franciaország ugyanakkor jelentősen meggyengítette az EU formálódóban lévő közös kül- és biztonságpolitikáját azzal, hogy e vitával megosztotta az Európai Unió tagállamait, amelyek egy része – köztük az újonnan csatlakozott közép-európai államok – az amerikaiak mögé sorakoztak fel. Bár a francia argumentumok az iraki tömegpusztító fegyverek nem létezéséről utólag beigazolódtak, a nagyhatalmi képességek híján lévő francia politika nem tudta a morális győzelmet politikai győzelemmé változtatni, s a közel-keleti térségben korábban játszott gazdasági mozgásterét visszaszerezni. A háborúellenes országok szószólójaként egy történelmi pillanatra ismét a nemzetközi viták elsővonalbeli résztvevője lett. A tényleges képességek azonban az amerikai „szuperhatalom” birtokában voltak, s a multipolarizmust hangoztató koncepciók csak verbális érveket tudtak szembeállítani az tényleges amerikai képességekkel.<sup>36</sup> Washington a francia magatartást árulásnak tekintette. A háború 2003. március 20-án hajnalban megkezdődött, és április 9-én – a Bagdad központjában álló Szaddám-szobor ledöntésével – szimbolikusan be is fejeződött.

## Kezdeményező szerep a 21. században?

Franciaország a kemény tényező, képességalapú mérlegen továbbra is a regionális hatalom szintjén mozog, viszont a nemzetközi hatalom puha dimenzióiban nemzetközi jelenléte, ambíciói és kisugárzása is globális szintű. Úgy fogalmazhatunk, hogy a francia képességek jóval kisebbek, mint amit a franciák szeretnének (a történelmi nosztalgia erős, de a klasszikus *grandeur* szerep irreális), de jóval nagyobbak, mint amit egy mechanikus összehasonlítás mutat. A francia nagyhatalmiség tehát továbbra is erősen ambivalens fogalom: Európában – különösen a Brexit után – erősödő nagyhatalom, világméreteken nyitott a külső világra, de képességei egyenlőtlenek, hatalma pedig törekeny. Értelmisége és politikusai minden lehetséges alkalmat megragadnak a nagyság hangsúlyozására, bármilyen vonatkozásról is legyen szó. Az egyik legfrissebb példának az a felbuzdulás hozható fel, miszerint egy brit kormányzati jelentés azt mutatta ki, hogy a diplomáciai hatékonyság/befolyás tekintetében Franciaország még az USA-t is megelőzte, köszönhetően az új francia elnöknek. A hír azonnal vezető helyre került minden francia újságban és hírportálon.<sup>37</sup>

A Sorbonne egyetemen 2017. szeptember 29-én elhangzott Macron-vízióból egyértelmű, hogy kontinuitás a jellemző abban a vonatkozásban, hogy Franciaország az európai integrációt továbbra is a francia nagyhatalmi politika leghatékonyabb eszközének tekinti. Macron magát már az elnökválasztási kampányban is a „legeurópaibb” jelöltként pozícionálta, s a beszédben újra jelezte, hogy Franciaország egy erős, a világ kihívásaira választ adni képes, érdekeit és értékeit határozottan képviselő EU-ban érdekelt. Az beszéd helyszínének megválasztása, a beszéd történelmi utalásokkal teli, emelkedett hangneme (utoljára a franciák az irodalmi vénával is bíró Mit-

<sup>36</sup> Brzezinski, Zbigniew (2013): *Stratégiai vízió. Amerika és a globális hatalom válsága*. Antall József Tudásközpont, Budapest.

<sup>37</sup> *Soft power 30, 2017*. University of Southern California Center on Public Diplomacy (CPD). A jelentést a francia AFP hírügynökségen keresztül minden napilap és hírportál átvette.

terrand-tól hallhattak hasonlót) közvetlenül mutatta, hogy Macron az V. Köztársaság nagy elnökelődeinek nyomát kívánja követni. Az elnökválasztási győzelem utáni intézkedésekkel tovább erősítette az elnöki hatalom egyébként is széles mandátumát. Az európai vezető szerepet a Párizs–Berlin együttműködés keretei között képzei el. Az európai vezető szerep újraértelmezését nemcsak a francia elnökválasztási győzelem, hanem a szabadkereskedelmi megállapodások szelleménkonok módon túllépni nem akaró britek kilépése, s a legfontosabb partner, Németország választások utáni új irányvonalának kialakulatlansága is sürgeti. Macron szerint a világpolitikában francia vezetéssel megújuló EU egységesebb és demokratikusabb lesz, s a globalizáció, valamint a formálódó új hatalmi központok (Kína, BRICS) felemelkedése mellett a marginalizálódás elkerülése érdekében egy megújított szuverenitáskonceptiót kell követnie.

A szakértők a nemzetközi francia szerepjátszás további lehetőségeit is megjelölik: az egyik a kollektív biztonság sok kudarcot magáénak tudó területe. Francia megítélés szerint a bipolaritás utáni két és fél évtized bebizonyította, hogy az unipoláris nemzetközi rendszer, s a *pax americana* nem lehetséges. Az eddigi „eredményei” (iraki háború, Koszovó, Líbia demokratizálása) kudarcokat hoztak, s a világ egy stabil nemzetközi rendszer után kiált. A másik francia lehetőséget a leszerelés témájának újbóli elővétele jelentheti, szembefordulva azzal a trenddel, hogy a terrorizmus elleni küzdelem örve alatt az államok drasztikusan növelik katonai kiadásait.<sup>38</sup>

Pascal Bonifac, az IRIS igazgatójának véleménye valószínűleg általánosítható: „Országunk nem középhatalom – senki nem helyez minket a 100. helyre –, hanem azon kevés országok egyike, amelyek legitim módon nyilvánulhat meg minden nemzetközi kérdésben. És Franciaországot [...] jobban meghallgatják, mint egy másik országot.”<sup>39</sup> Vagyis maradnia kell a francia kivételességnek?

## Felhasznált irodalom

Attali, Jacques (2014): *La francophonie et la francophilie, moteurs de la croissance durable*. Rapport public, Vie-publique.fr. <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/1440005II/>

Beaufre, André (1985): *Introduction à la stratégie*. Economica, Paris.

Boniface, Pascal (2019): *L'Année Stratégique 2019. Analyse des enjeux internationaux*. Armand Colin, Paris.

Boniface, Pascal (2020): *L'Année Stratégique 2020. Analyse des enjeux internationaux*. Armand Colin, Paris.

Braudel, Fernand (1986): *L'identité de la France*. I. k. Flammarion, Paris.

Brzezinski, Zbigniew (2013): *Stratégiai vízió. Amerika és a globális hatalom válsága*. Antall József Tudásközpont, Budapest.

<sup>38</sup> Bonifac, i.m. 141–146.

<sup>39</sup> Uo. 148.

Chirac, Jacques (2007): *Mon combat pour la France*. Odile Jacob, Paris.

Chirac, Jacques (2007): *Mon combat pour la paix*. Odile Jacob, Paris.

CIA. *The World Factbook* 2017. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Costantini, Dino (2008): *Mission civilisatrice. Le rôle de l'histoire coloniale dans la construction de l'identité politique française*. La Découverte, Paris.

Csizmadia Sándor – Molnár Gusztáv – Pataki Gábor Zsolt (szerk.) (1999): *Geopolitikai szöveggyűjtemény*. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, Budapest.

De Gaulle, Charles (1973): *Háborús emlékiratok*. Gondolat Kiadó, Budapest.

Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Gazdag Ferenc (1996): *Franciaország története 1945–1995*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Gazdag Ferenc (2007): Franciaország és az iraki konfliktus. *Külügyi Szemle*, 2–3. sz. 116–133.

Goldschmidt, Bertrand (1980): *Le complexe atomique: histoire politique de l'énergie nucléaire*. Fayard, Paris.

Info et actualité. Jean-Marc Ayrault. *Europe-1 en direct*, 2016. 12. 10. <https://www.europe1.fr/dossiers/jean-marc-ayrault>

Keiger, John F. V. (2001): *France and the World since 1870*. Arnold, London.

L'exception française: mythe ou réalité? *Sciences Humaines*, Hors-série (ancienne formule) 46. sz. 2004.

Lacoste, Yves (2006): *Géopolitique: La longue histoire d'aujourd'hui*. Larousse, Paris.

Lázár Gergely (2007): Franciaország geopolitikai törekvései a posztbipoláris korban. *Külügyi Szemle*, 4. sz. 164–203.

Les 4 moments forts de la visite de Macron aux Etats-Unis. *L'Obs*, 2018. 04. 23. <https://www.nouvelobs.com/monde/20180423.OBS5599/les-4-moments-forts-de-la-visite-de-macron-aux-etats-unis.html>

Malis, Christian (2009): *Pierre Marie Gallois. Géopolitique, histoire, stratégie*. L'Âge d'homme, Lausanne, 750.

Martinez, Henriette (2012): *Francophonie culturelle, Francophonie économique: antagonisme ou complémentarité? Rapport*. Assemblée Parlementaire de la Francophonie, Document n° 8.

Méry, Guy (1976): Une armée pour quoi faire et comment? *Revue de Défense Nationale*, 6. sz. 11–34.

Ministère des Armées. [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr)

N. Rózsa Erzsébet – Péczeli Anna (2013): *Egy békésebb világ eszközei*. Osiris Kiadó, Budapest.

Népesedési világnap. *Statistikai Tükör*, 2017. július 11. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nepesedesi17.pdf>

Papp Imre (2009): Az első francia gyarmatbirodalom. In.: Poór János (szerk.): *A kora újkor története*. Osiris Kiadó, Budapest.

Renouvin, Pierre – Duroselle, Jean-Paptiste (1964.): *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Librairie Armand Colin, Paris.

Robák Ferenc (2019): A frankofónia a francia diplomácia szolgálatában. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Franciaország a 21. század elején*. Dialóg Campus, Budapest. 43–57.

Ronde, André (1999): Bilan et perspectives des interventions militaires francaises en Afrique. *Mondes et cultures*, 59. évf. 3–4. sz. 4–9. o.

*Soft power 30*, 2017. University of Southern California Center on Public Diplomacy (CPD).

Szemlér Tamás (2019): Francia gazdaság 2017 – kihívások és válaszlehetőségek. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Franciaország a 21. század elején*. Dialóg Campus, Budapest. 189–207.

Szemlér Tamás (2019): Francia gazdaság 2017 – kihívások és válaszlehetőségek. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Franciaország a 21. század elején*. Dialóg Campus, Budapest. 189–207.

Szilágyi István (2018): *Geopolitika*. PAIGEO, Budapest.

Szűcs Anita (2019): Gazdaság és külpolitika. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Franciaország a 21. század elején*. Dialóg Campus, Budapest. 59–83.

Tardy, Thierry (2016): France, the unlikely return to UN peacekeeping. *International peacekeeping*, 23. évf. 5. sz. 610–629.

Tardy, Thierry (2016): Peacekeeping contributor profile: France. *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2016. május.

Tinard, Yves (2001): *L'exception française: pourquoi?* Maxima, Paris; Chaouad, Robert (2017): Intérêt national. *La Revue International et Strategique*, 105. sz.

Wirth, Laurent (2000): *L'exception française: 19e – 20e siècles (Synthèse (108))*. Armand Colin, Paris.

# VITÁK AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE KÖRÜL

Kaponyi Erzsébet\*

## Az európai jogrend jellemzői, az elsődlegesség elvének lényege

Az Európai Gazdasági Közösség<sup>1</sup> a sok évtizedes fejlődés és átalakulás során az 1993 óta hatályos Maastrichti Szerződéssel<sup>2</sup> az integráció egy magasabb fokára lépett, megvalósítva az Európai Uniót. Az elmúlt évtizedekben a tagállamok politikai akaratának kifejeződéseként létrejött egy folyamatosan alakuló, a nemzeti jogrendszerektől és a nemzetközi jogtól is elkülönülő, de azokkal sajátos egységet is alkotó *sui generis* közösségi jogrend (önálló jogforrások és sajátos jogalkotási eljárások, valamint bírói joggyakorlat), amelynek forrásai a tagállamok által a Közösségre (Unióra) átruházott hatáskörökből erednek.<sup>3</sup> Ezt a közösségi jogrendet kezdettől fogva a hatásköri elvek szem előtt tartásával, kifejezetten az alapító szerződésben (a továbbiakban Szerződés) meghatározott célok elérésének eszközeként hozták létre, és annak fő szabályait és elveit – köztük a közösségi jog kikényszeríthetőségét – a tagállamok a Szerződésben szabályozták. Ezek az egymást követő Szerződések a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény 2. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében<sup>4</sup> nemzetközi szerződésnek minősülnek, amelyek az egyes tagállamok jogában – azok formáitól függően – az adott állam alaptörvényéhez különbözőképpen viszonyulnak, de mint majd látni fogjuk, az 1952 óta működő Európai Bíróság (a továbbiakban Bíróság) döntéseinek fényében a Szerződésekkel a tagállamok alaptörvényei nem lehetnek ellentétesek.

A közösségi (jelenleg használt terminológia: uniós) jog több szempontból is eltér a nemzetközi jogtól, tekintettel arra, hogy a klasszikus nemzetközi szerződések mellett (a tagállamok által alkotott elsődleges jog) megteremtette az uniós intézmények által alkotott, ún. származtatott (az intézmények által alkotott másodlagos), kötelező erejű jog alkotásának lehetőségét is.<sup>5</sup> A Szerződések szabályaival összhangban az Unió döntéshozatali eljárásait a minősített többséggel elfoga-

\* Kaponyi Erzsébet, professor emerita, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia-közösséget (EAEK, „Euratom”) létrehozó szerződéseket, azaz a Római Szerződéseket 1957. március 25-én írták alá, és 1958. január 1-jén léptek hatályba. A szerződéseket Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország írta alá (alapító tagok).

<sup>2</sup> Az 1992. február 7-én, Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba.

<sup>3</sup> Az EGK-szerződéssel önálló jogrendszer jött létre, amely ugyanakkor a tagállamok jogának integráns részévé is válik, miközben közösségi jogi jellege megmaradt. Ez a sajátossága jelenleg is meghatározza a Közösség és a tagállamok jogának sajátos viszonyát, kapcsolódását.

<sup>4</sup> 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Net Jogtár. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98700012.tvr> (2021. 09. 19.)

<sup>5</sup> Ami a terminológiát illeti, a Lisszaboni Szerződés előtt az Unió közösségi pillérében létrejött joganyagát neveztük közösségi jognak, a Maastrichti Szerződést követően az Unió bel- és igazságügyi területén (ún. III. pillér), kormányközi együttműködés alapján létrejött joganyagot pedig uniós jognak. A Lisszaboni Szerződés megszüntette a Maastrichtban létrehozott hárompilléres szerkezetet, így ma már egységesen uniós jogról beszélünk. Az uniós jognak részét képezik az Európai Közösségek, majd az Európai Unió Bírósága által jogforrási szintre emelt általános jogelvek is, amelyek ma már az uniós szerződésekben is szerepelnek. EUSz 6. cikk (3) bekezdés.

dott szabályok jellemzik, ami azt jelenti, hogy az egyes tagállamok esetleges ellenszavazata esetén is valamennyi tagállamra egyaránt érvényes és alkalmazandó jogot alkothatnak.

Amint azt az Európai Unió Bírósága 1/91 Véleményében kimondta: „Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi szerződések új jogrendet hoztak létre, amelynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is (lásd a 26/62. sz. *Van Gend en Loos*-ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletet, EBHT 1963., 1. o.). Az így létrehozott közösségi jogrend alapvető jellemzői különösen, hogy a tagállamok jogával szemben elsőbbség illeti meg, és hogy az állampolgárookra és magukra az államokra alkalmazandó rendelkezéseinek egy része közvetlen hatállyal bír.”<sup>6</sup> Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatában kifejtette, hogy a nemzeti igazgatási szerveknek és a tagállami bírácoknak kötelességük, hogy hatáskörükben teljes mértékben alkalmazzák a közösségi jogot, és védelmezzék az állampolgárokat e jog alapján megillető jogokat (a közösségi jog közvetlen hatálya), egyúttal pedig tekintsenek el a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától, függetlenül attól, hogy e rendelkezéseket a közösségi norma megalkotása előtt vagy azt követően fogadták el (a közösségi jog elsőbbsége a nemzeti joggal szemben, *the principle of the supremacy of EU law, la primauté du droit de l'Union*).<sup>8</sup>

A közösségi jog elsőbbségének többféle jelentése van, és többféle kötelezettséget jelent a tagállamok számára. Elsősorban arra utal, hogy a tagállamok egyoldalúan nem változtathatják meg, és nem is helyezhetik hatályon kívül a közösségi jogi normákat. A tagállamok nem alkothatnak és nem tarthatnak hatályban az uniós joggal összeegyeztethetetlen normákat, és az uniós jog számára fenntartott területeken egyáltalán nem is alkothatnak jogot (ún. előfoglalás, *pre-emption* elve). Az elsőbbség elvét a tagállamok közigazgatási szerveinek is alkalmazniuk kell,<sup>9</sup> továbbá a tagállamok eljárási szabályaira és jogorvoslati lehetőségeire is alkalmazandó.<sup>10</sup> Másodsorban ennek az elvnek az értelmében, ha a tagállami bíróság olyan közvetlen hatállyal bíró uniós jogszabályt alkalmaz, amely ütközik a tagállami jogszabállyal, akkor a nemzeti bíróságnak az uniós joggal ellentétes tagállami jogot hivatalból (*ex officio*) félre kell tenni, és ehhez a nemzeti bíróságnak semmilyen engedélyre vagy jóváhagyásra nincs

<sup>6</sup> A Bíróság 1/91. sz. véleménye, 1991. december 14. „Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egy-résztől a Közösség, másrésztől az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között”. Az Európai Unió Bírósága, 21. pont. <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-AVIS-C-0001-1991-200407018-05N00.html> (2021. 09. 19.)

<sup>7</sup> A Bíróság 1963. február 5-i ítélete. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen*. EUR-Lex, 26–62. sz. ügy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026> (2021. 09. 19.)

<sup>8</sup> Alter, Karen J. (2001): *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press, Oxford; Arigho, Redmond (2014): *The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action?* *Journal of Postgraduate Research*, 13. évf. <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/73628/The%20Supremacy> (2021. 09. 19.); Omnes, Maitre Ophélie (2021): *La primauté du droit de l'union européenne, un principe cardinal dans la tourmente*. Institut Jacques Delors, 2021. 10. 06. <https://institutdelors.eu/publications/la-primaute-du-droit-de-lunion-europeenne-un-principe-cardinal-dans-la-tourmente/> (2021. 10. 22.)

<sup>9</sup> „[...] 2 Since the provisions of the EC Treaty are directly applicable in the legal systems of all Member States and Community law takes precedence over national law, those provisions create rights for the persons concerned which the national authorities must observe and safeguard, and any conflicting provision of national law therefore ceases to be applicable. The obligation not to apply any conflicting provision of national law is incumbent not only on the national courts but also on all administrative bodies, including decentralised authorities. Moreover, provisions of national law which conflict with such a provision of Community law may be legislative or administrative, the latter category comprising not only general abstract rules but also specific individual administrative decisions.”

*Judgment of the Court (Second Chamber) of 29 April 1999. Erich Ciola v Land Vorarlberg*. European Court reports, Case C-224/97. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61997CJ0224&from=en> (2021. 09. 27.)

<sup>10</sup> A Bíróság 1996. március 5-i ítélete. *Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai*. Az Európai Unió Bírósága, Határozatok Tára, C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyek. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-46/93> (2021. 09. 25.)

szüksége. Tehát a bíróságok által alkotott jognak, az ítélkezési gyakorlatnak is tiszteletben kell tartania az uniós jogot. A bíróság értelmezésében az uniós jog elsőbbsége abszolút, azaz bármelyik kötelező erejű uniós jogi normának elsőbbsége van a tagállamok jogrendszerével szemben, beleértve azok alaptörvényeit, alkotmányait is.<sup>11</sup> A tagállami bírák feladata tehát az is, hogy adott esetben figyelmen kívül hagyják, ne alkalmazzák az európai joggal ellentétes alkotmány rendelkezéseit.

Jellegzetessége ennek az alapelvnek, hogy az *expressis verbis* nem szerepel a Szerződésben, léte és tartalma, valamint kötelező ereje a Bíróság ítéleteiből származtatható. A Nizzai Szerződés módosítását célzó, 2004. június 18-án elfogadott Alkotmányos Szerződés (tervezet) ugyan kimondta, hogy „(1) Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.”,<sup>12</sup> de az Alkotmányos Szerződés 2005. május 29-én, illetve 2005. június 1-jén a francia és a holland referendumokon elbukott, így az nem lépett hatályba, és a későbbiek során az ún. Reformszerződésbe (a Lisszaboni Szerződésbe) ez a megfogalmazás – ellentétben több más, korábban nem alkalmazott megoldással – már nem került bele.<sup>13</sup> Az egy külön tanulmány tárgya lehetne, hogy miért nem vették át a Lisszaboni Szerződésben ezt az alapvető elvet, ehelyütt elegendő arra utalni, hogy ebben a kérdésben a tagállamok nyilvánvalóan megosztottak voltak, és nem sikerült létrehozni azt a kompromisszumot, aminek eredményeként az elv a nem hatályos Alkotmányos Szerződésbe még bekerült. Az uniós jogban sok furcsa megoldást találhatunk, minden bizonnyal az egyik ilyen „barbatrükk” a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 17. számú nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. A Nyilatkozat utal a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára, és függetlenül attól, hogy sem a korábbi, sem a jelenlegi Szerződés az elsőbbség elvét kifejezetten nem tartalmazza, azt a közösségi jog alkalmazandó alapelvének tekintik. „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. [...] A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a közösségi jog elsőbbsége a közösségi jog egyik alapelve. A Bíróság szerint ez az elv az Európai Közösség sajátos természetéből fakad. E megszüldött ítélkezési gyakorlat első ítélete [a 6/64. sz. *Costa kontra ENEL* ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet [...] meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az a tény, hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés sem fogja tartalmazni, semmiképpen sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán.”<sup>14</sup>

Az uniós jog elsőbbségének elve a Bíróság ítélkezési gyakorlatában fokozatosan, több szakaszban kristályosodott ki. Minden egyes szakaszban bővült és elmélyült az uniós jog elsőbbségének értelmezése, amit akár felsőbbbségének is nevezhetnénk, ami jobban kifejezi az európai és a tagállami jog hierarchikus viszonyát. A kiindulópontot az ítéletek hosszú sorában mindenképpen a *Costa v ENEL* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet képezi. Ennek az ítéletnek a részletes ismertetése elengedhetetlen a téma kifejtése szempontjából, mert ez tekinthető a Bíróság állandó, következetes

<sup>11</sup> A Bíróság 1970. december 17-i ítélete. *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. EUR-Lex, 11–70. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> (2021. 09. 25.)

<sup>12</sup> Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 47. évf. 2004. december 16. I-6. cikk: Az uniós jog. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2004/310/01&from=HU> (2021. 09. 27.)

<sup>13</sup> *Founding Agreements*. Official website of the European Union, é.n. [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_en](https://europa.eu/european-union/law/treaties_en) (2021. 09. 25.)

<sup>14</sup> Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2021/344, 016. 06. 07. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016L/AFI/DCL/17&from=EN> (2021. 09. 27.)

joggyakorlata alapjának. A Bíróság egy olasz privatizációs ügylet kapcsán, több alapvető elvet is megfogalmazva, véleményét igen részletesen kifejtve értelmezte a Szerződéseket, a közösségi jogot. Az ítélet az alábbiak értelmében meghatározta a közösségi jog mint különös nemzetközi jog, és a hagyományos nemzetközi jog közötti különbségeket, a közösségi jog és a belső jog viszonyát, kimondva, hogy „A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszer hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező.”<sup>15</sup> Az ítélet utal arra, hogy a EGK saját intézményekkel és jogi személyiséggel bír, jogképes, nemzetközi képviselői joggal bír nemzetközi szervezet, amelynek hatáskörei a tagállamok hatáskörének korlátozásából vagy általuk a Közösségre átruházott funkciókból erednek. A tagállamok ugyanis, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre. Lényeges alapelvként rögzíti a Bíróság, hogy „A közösségi jog rendelkezéseinek a beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonyossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet a jogrendszer ellenében. A közösségi jog végrehajtásának kötelezettsége nem változhat egyik államról a másikra az utólagos nemzeti jogalkotástól függően anélkül, hogy az ne veszélyeztetné a Szerződés 5. cikkének második bekezdésében említett céljainak megvalósulását, és nem eredményezhet a 7. cikkben tiltott hátrányos megkülönböztetést. A Közösséget létrehozó szerződésben vállalt kötelezettségek nem lennének feltétel nélküliek, csupán esetlegesek, ha az aláírók jövőbeli jogalkotási aktusai azokat megkérdőjelezhetnék. [...]”<sup>16</sup> Az ítélet utal az EGK-Szerződés 189. cikkére, amely megerősíti a közösségi jog elsőbbségét, eszerint a rendelet „kötelező” érvényű és „közvetlenül alkalmazandó” valamennyi tagállamban. A Bíróság szerint kiüritené ezt a rendelkezést, ha egy állam a közösségi jogszabályokkal szemben érvényesíthető jogalkotási aktsussal egyoldalúan semmissé tehetné annak hatályát. „Mindezekből az következik, hogy a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjeleznék. Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget [...]”<sup>17</sup>

A Bíróság a *Costa v Enel* ügyben egyértelművé tette, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett, és az intézmények által alkotott jog beépül a tagállamok jogrendszerébe, amelyet a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani. Összeütközés esetén a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog nem válik érvénytelenné, azt nem is helyezik hatályon kívül, de a kötelező erejét felfüggesztik. A Bíróság későbbi döntései értelmében az európai jog (elsődleges és származtatott jog) elsőbbsége valamennyi nemzeti jogi aktusra alkalmazandó, és így azonos jogvédelmet biztosít minden állampolgár számára a Közösség (Unió) egész területén.

Az elsőbbség elvét tovább finomította a Bíróság az *Internationale Handelsgesellschaft* ügy 1970. december 17-i ítéletében, leszögezve a közösségi jog önálló jogforrás jellegét, és azt, hogy az

<sup>15</sup> A Bíróság 1964. július 15-i ítélete. *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* EUR-Lex, 6-64. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006> (2021. 09. 25.)

<sup>16</sup> Uo.

<sup>17</sup> Uo.

elsőbbség elvének figyelmen kívül hagyása lerontaná a közösségi jog egységét és érvényesülését, és annak jogalapját kérdőjelezné meg. „Közösség intézményei által alkotott jogszabályok érvényességét a tagállami jogi koncepciók alapján megítélhetni lerontaná a közösségi jog egységét és érvényesülését. Ezen jogszabályok érvényessége csakis a közösségi jog fényében vizsgálható. Valójában a Szerződésből származó jog önálló jogforrás, amely természeténél fogva nem írható felül a tagállami jogszabályok – öltsenek azok bármilyen alakot – által anélkül, hogy ne fosztaná meg közösségi jogi jellegétől, hogy a Közösségnek magának a jogi alapja ne kérdőjeleződne meg.”<sup>18</sup>

A Bíróság a *Simmenthal* ügyben hozott 1978. március 9-i ítéletében tovább csiszolta a közösségi jog elsőbbségének elvét, kimondva, hogy a tagállami bíróság, amelyet hatáskörében a közösségi jog alkalmazására hívtak fel, köteles teljes mértékben érvényt szerezni a világos és feltétlen közösségi jogi rendelkezéseknek, és azokat köteles közvetlenül és haladéktalanul alkalmazni még abban az esetben is, ha azok egyértelműen a hazai jogba ütköznek. „Továbbá a közösségi jog elsőbbsége elvének megfelelően, a Szerződés és az intézmények által alkotott közvetlenül alkalmazható szabályok egyfelől, és a tagállamok nemzeti joga másfelől olyan viszonyban vannak, hogy a (Szerződés) rendelkezései és (az intézmények által alkotott) szabályok nemcsak hatálybalépésükkel automatikusan alkalmazhatatlanná teszik a velük ellentétes tagállami jogot, hanem – mivel az egyes tagállamok területén alkalmazandó jog integráns részét képezik, és azzal szemben elsőbbséget élveznek – azt is kizárják, hogy olyan új nemzeti jogszabályi rendelkezéseket fogadjanak el érvényesen, amelyek összeegyeztethetetlenek a közösségi joggal.”<sup>19</sup>

A Bíróság töretlenül képviselte a fent említett ítéleteiben kialakított és finomított elveket, és azt csak tovább erősítette a *Factortame* és más cégek ügyében (egy kereskedelmi hajózási ügyben) hozott 1990. június 19-i ítéletében. Az alapeljárás során az angol bíróságtól ideiglenes intézkedés

<sup>18</sup> „Közösség intézményei által alkotott jogszabályok érvényességét a tagállami jogi koncepciók alapján megítélhetni lerontaná a közösségi jog egységét és érvényesülését. Ezen jogszabályok érvényessége csakis a közösségi jog fényében vizsgálható. Valójában a Szerződésből származó jog önálló jogforrás, amely természeténél fogva nem írható felül a tagállami jogszabályok – öltsenek azok bármilyen alakot – által anélkül, hogy ne fosztaná meg közösségi jogi jellegétől, hogy a Közösségnek magának a jogi alapja ne kérdőjeleződne meg. [...] Ezért a közösségi aktus érvényességét, illetve a tagállamokbeli érvényesülését (hatályosulását) nem kérdőjelezhetik meg olyan feltevések, melyek szerint az (a közösségi jogi aktus) ellentétes valamely tagállam alkotmánya által megfogalmazott alapvető jogokkal, vagy a tagállami alkotmányos berendezkedés elveivel.” A Bíróság 1970. december 17-i ítélete, i.m.

<sup>19</sup> „[...] 21 A fenti megfontolásokból következik, hogy minden – hatáskörében eljáró – bíróságnak kötelessége a közösségi jog teljes egészében történő alkalmazása és azon jogok védelme, amelyet az a magánszemélyek számára biztosít, adott esetben eltekintve a nemzeti jog mindazon – akár a közösségi szabályt megelőző, akár azt követő – rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek esetlegesen ellentétesek azzal.

22 Ennélfogva a közösségi jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen lenne valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkenti a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehesse annak érdekében, hogy a közösségi normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye.

23 Ilyen helyzet állna elő akkor, ha egy közösségi jogi rendelkezés és egy később elfogadott nemzeti törvény közötti ellentmondás esetén az összeütközés feloldása nem a közösségi jog alkalmazására hivatott bíróság számára lenne fenntartva, hanem egy másik, saját mérlegelési jogkörrel felruházott hatóság számára, még akkor is, ha a közösségi jog teljes hatékonyságának ilyen akadálya csak átmeneti lenne.

24 Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – anélkül eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes, akár azt követő rendelkezéseinek alkalmazásától, hogy kezdeményeznie kellene, vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék.” (21–24. cikkek). A Bíróság ítélete, 1978. március 9. „A nemzeti bíróság általi eltekintés a közösségi joggal ellentétes törvény alkalmazásától”. A 106/77. sz. ügyben, a Bírósághoz a Pretore de Susa (Olaszország) által az EKG-Szerződés 177. cikke alapján benyújtott, az e bíróság előtt az Állami Adóhatóság és a Simmenthal Részvénytársaság (székhelye: Monza) között folyamatban lévő eljárásban az EKG-Szerződés 189. cikkének értelmezésére, és különösen a közösségi jog és az esetleges ellentétes nemzeti törvényi rendelkezések ütközése esetén a közösségi jog közvetlen alkalmazásának következményeire vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában. Az Európai Unió Bírósága. <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DQC-HU-ARRET-C-0106-1977-200406992-05N00.html> (2021. 09. 25.)

kibocsátását kérték egy olyan jogszabály alkalmazásával szemben, amely minden valószínűség szerint ütközött a közösségi joggal, ráadásul magának az ideiglenes intézkedésnek a kibocsátására az angol jog nem is biztosított hatáskört az angol bíróságnak. A Bíróság megismételte a nemzeti norma félretételének szükségességét, megjegyezve, hogy „Hozzá kell tenni, hogy a közösségi jog teljes érvényesülését az is lehetetlenné tenné, ha a tagállami jog megakadályozhatná, hogy a közösségi jog alkalmazására felhívott bíróság ideiglenes intézkedést bocsásson ki annak érdekében, hogy a közösségi jogra alapozott jogról hozott ítéletében foglaltak teljes mértékben érvényesülhessenek.”<sup>20</sup>

A Bíróság a *Marleasing* ügyben 1990. november 13-án kihirdetett ítéletében a közvetett hatály elvének megfogalmazásával, a tagállami bíróság irányelvnek megfelelő értelmezési kötelezettségének kiterjesztő értelmezésével is megerősítette az elsőbbség elvét.<sup>21</sup>

A témakör szempontjából igencsak relevánsak a Bíróságnak az uniós jogban szintén sokáig vitatott státuszú Alapvető Jogok Chartáját (a továbbiakban: Charta) érintő döntései is. A Charta kapcsán a Bíróság megerősítette az elsőbbség elvét a *Melloni* ügyben 2013. február 26-án hozott ítéletében. Egy Olaszországban elkövetett csődbüntett vádlottja Spanyolországban tartózkodott, és tiltakozott az olasz hatóságoknak történő átadása ellen, valamint a spanyol bíróság átadást elrendelő határozatával szemben alkotmányossági panasszal élt a spanyol alkotmánybíróságon. Azzal érvelt, hogy az átadás alapjául szolgáló bírósági határozattal szemben az olasz jog nem biztosít számára jogorvoslati lehetőséget, márpedig a spanyol alkotmány alapján a vádlott távollétében hozott bírósági határozattal szemben jogorvoslatot kell biztosítani. Az ügyben a spanyol bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz Chartája 53. cikkének értelmezését kérve, amely kimondja: „A Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény elismernek.”<sup>22</sup> Az egyik kérdés az volt, hogy vajon Spanyolország fenntarthatja-e a kerethatározatban a vádlott távollétében elítélt személyek kiadására vonatkozó szabályaival ütköző,<sup>23</sup> a kiadni kért személy számára magasabb szintű alapjogi védelmet biztosító alkotmányos szabályát. A Bíróság kifejtette, hogy „A Charta 53. cikke kétségtelenül megerősíti, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtó intézkedéseket tesz szükségessé, akkor a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is az alapvető jogok védelmének nemzeti szintjét alkalmazhatják, feltéve, hogy ennek alkalmazása nem sodorja veszélybe a Charta által meghatározott és a Bíróság által értelmezett védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.”<sup>24</sup>

Szintén a Charta kapcsán erősítette meg az elsőbbség elvét a Bíróság a *Fransson* ügyben, ugyancsak 2013. február 26-án hozott ítéletében, melynek alapeljárásában a svéd ügyészség adó-

<sup>20</sup> A Bíróság június 19-i ítélete: 1990. *The Queen* kontra *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd* és társai. EUR-Lex, C-213/89. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0213> (2021. 09. 25.)

<sup>21</sup> A Bíróság (hatodik tanács) 1990. november 13-i ítélete. *Marleasing SA* kontra *La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. EUR-Lex, C-106/89. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0106> (2021. 09. 25.)

<sup>22</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2013. február 26. *Stefano Melloni* kontra *Ministerio Fiscal*. EUR-Lex, C-399/11. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0399> (2021. 09. 25.)

<sup>23</sup> Garanciák arra az esetre, ha az érintett személy nem volt jelen a határozat meghozatalát eredményező tárgyaláson.

<sup>24</sup> Lásd bővebben: Bakó Beáta Csilla (2014): *Unió alapjogok a tagállamokban Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái*. „Vakablak” Mailáth György tudományos pályázat, Közigazgatási, munkaügyi és európai uniós szekció, 1. helyezés. [https://birosag.hu/sites/default/files/2019-01/bako\\_beata\\_csilla\\_0.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2019-01/bako_beata_csilla_0.pdf) (2021. 09. 25.); Lárís Liliána (2017): Az alapvető jogok érvényesülésének problémái az Európai Unióban. *Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. <https://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/az-alap-veto-jogok-ervenyesulesenek-problemai-az-europai-unioiban/> (2021. 09. 25.)

csalás miatt emelt vádat H. A. Fransson ellen. Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező svéd bíróság többek között arra nézve kért állásfoglalást a Bíróságtól, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal, és különösen annak általános elveivel – ideértve az uniós jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elvét – a nemzeti rendelkezések alkalmazásának mellőzésére vonatkozó efféle nemzeti jogi feltétel? A Bíróság az ítéletében rámutatott, hogy „a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve, hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, [...] valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését.”<sup>25</sup> (Ez utóbbi vonatkozásában az ítélet utal a fentebb ismertetett *Melloni* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 60. pontjára.)

A Bíróság azóta is több ügyben érintette és megerősítette az elsőbbség elvét, amely garantálja, hogy az Unió kompetenciájába tartozó területeken született kötelező erejű döntéseket a tagállamokban egységesen alkalmazzák és értelmezzék.<sup>26</sup> Ezek közül területi okokból csak két ítélet alapvető megállapításaira szorítkozik a tanulmány. Az egyik a Bíróság (nagytanács) 2020. május 14-i ítélete a *FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság* egyesített ügyekben hozott ítélete. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nyújtotta be a menekültügyi és bevándorlási politikára vonatkozó 2013/32/EU irányelv, valamint a 2008/115 és a 2013/33 sz. irányelvek értelmezése tárgyában, amely érintette az uniós jog elsőbbségének elvét is.<sup>27</sup> Az ítélet indokolásának 139. pontjában a Bíróság megállapította, hogy

<sup>25</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2013. február 26. *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson*. EUR-Lex, C-617/10. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:62010CJ0617> (2021. 09. 27.)

<sup>26</sup> A Bíróság ítélete (ötödik tanács), 2014. szeptember 18. *Vueling Airlines SA kontra Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia*. EUR-Lex, C-487/12. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0487> (2021. 09. 27.); *Order of the Court (Ninth Chamber) of 15 October 2015. Manfred Naderhirm v Mag. Jungwirth u. Mag. Fabian OHG and Others*. EUR-Lex, Case C-581/14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CO0581> (2021. 09. 27.); A Bíróság ítélete (első tanács), 2016. február 4. *Sebat Ince elleni büntetőeljárás*. EUR-Lex, C-336/14. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:62014CJ0336> (2021. 09. 27.); A Bíróság ítélete (nagytanács), 2016. április 19. *Dansk Industri (DI), agissant pour Ajos A/S kontra Sucession Karsten Eigil Rasmussen*. EUR-Lex, C-441/14. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0441> (2021. 09. 27.); *Order of the Court (Seventh Chamber) of 24 May 2016. Leonmobili Srl and Gennaro Leone v Homag Holzbearbeitungssysteme GmbH and Others*. EUR-Lex, Case C-353/15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CO0353%2801%29> (2021. 09. 27.); *Judgment of the Court (Eighth Chamber) of 26 May 2016. ZS „Ezernieki” v Lauku atbalsta dienests*. EUR-Lex, Case C-273/15. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:C:2016:260:TOC&uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.260.01.0010.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:C:2016:260:TOC&uri=uriserv:OJ.C_.2016.260.01.0010.01.ENG) (2021. 09. 27.); *Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 July 2016. Criminal proceedings against Atanas Ognyanov*. EUR-Lex, Case C-614/14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0614> (2021. 09. 27.); *Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 December 2018. The Minister for Justice and Equality and The Commissioner of the Garda Síochána v Workplace Relations*. EUR-Lex, Case C-378/17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0378> (2021. 09. 27.); A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14. *FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*. EUR-Lex, C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0924> (2021. 09. 27.); A Bíróság ítélete (hatodik tanács), 2020. július 16. *Cabinet de avocat UR kontra Administrația Sector 3 a Finanțelor Publice prin Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București és társai*. EUR-Lex, C-424/19. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0424> (2021. 09. 27.); *Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2021. A.B. and Others v Krajowa Rada Sadownic-twa and Others*. EUR-Lex, Case C-824/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0824> (2021. 09. 27.); *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” and Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor*. Az Európai Unió Bírósága, Case C-355/19 (Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=231503&pagelIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2450526> (2021. 09. 27.); A Törvényszék ítélete (kibővített harmadik tanács), 2021. szeptember 22. *Dimosia Epicheirisi Illektrismou AE (DEI) kontra Európai Bizottság*. EUR-Lex, T-639/14. RENV, T-352/15. és T-740/17. sz. egyesített ügyek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62014TJ0639> (2021. 09. 27.)

<sup>27</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14., i.m.

„E tekintetben először is hangsúlyozni kell, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében, amennyiben a nemzeti jogszabályoknak az uniós jog követelményeivel összhangban álló értelmezése nem lehetséges, a nemzeti bíróságnak mint tagállami szervnek – hatásköre keretében – kötelessége, hogy mellőzze a nemzeti jog mindazon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek ellentétesek az uniós jognak az előtte folyamatban lévő jogvitában közvetlen hatállyal bírói rendelkezésével.”<sup>28</sup> Az ítélet indokolásának 146. pontjában utalt a Bíróság a témakört érintő Chartára is, melynek kapcsán ugyancsak megerősítette korábbi álláspontját: „Ebből következik, hogy az uniós jog elsőbbségének elve és a hatékony bírói jogvédelemhez való, a Charta 47. cikkében garantált jog annak megállapítására kötelezi a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik a menekültügyi hatóság azon határozataival szemben az alapeljárások felperesei által indított eljárás lefolytatására, amelyekben az elutasította a származási országukba való kitoloncolásukat elrendelő közigazgatási határozatokkal szemben előterjesztett végrehajtási kifogásokat, valamint arra, hogy szükség esetén mellőzze bármely, ezt tiltó nemzeti rendelkezés alkalmazását.”<sup>29</sup> Az ítélet 147., 291. és 299. pontjaiban is utal a Bíróság az uniós jog elsőbbségére, majd az ítélet következtetéseit összefoglaló 310. pontjában megállapítja, hogy „Az uniós jog elsőbbségének elvét, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való, a Charta 47. cikkében garantált jogot akként kell értelmezni, hogy azok – az azon nemzetközi védelmet kérelmezők vagy harmadik országbeli állampolgárok őrizetbe vételét elrendelő közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát előíró nemzeti rendelkezés hiányában, akiknek a menedéj iránti kérelmét elutasították – annak megállapítására kötelezik a nemzeti bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik az ezen őrizet jogszerűségére vonatkozó határozathozatalra, továbbá feljogosítják ezt a bíróságot az érintett személyek haladéktalan szabadon bocsátására, ha úgy véli, hogy ez az őrizet az uniós joggal ellentétes őrizetnek minősül. [...] Az uniós jog elsőbbségének elvét, valamint a hatékony bírói jogvédelemhez való, a Charta 47. cikkében garantált jogot akként kell értelmezni, hogy azok – a 2013/33 irányelv 17. cikke értelmében vett szálláshelyhez való jog bírósági felülvizsgálatát előíró nemzeti rendelkezés hiányában – annak megállapítására kötelezik a nemzeti bíróságot, hogy hatáskörrel rendelkezik az e jog garantálására irányuló jogorvoslati eljárás lefolytatására.”<sup>30</sup>

<sup>28</sup> A Bíróság megjegyzése: 2019. június 24-i Poptawski ítélet, 58. és 61. pont. A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. június 24. OG és Pl. EUR-Lex, C-573/17. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:62017CJ0573> (2021. 09. 27.); A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. november 19. A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy. EUR-Lex, C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek, 160. és 161. pont. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0585> (2021. 09. 27.)

<sup>29</sup> A Bíróság megjegyzése: lásd analógia útján. A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. július 29. Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal. EUR-Lex, C-556/17. sz. ügy, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0556> (2021. 09. 27.)

<sup>30</sup> Uo.

A C-487/19. sz. ügyben *Sąd Najwyższy* (Lengyelország) által 2019. június 26-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a nemzeti bíróság arra kért választ, hogy úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkével és az EUMSZ 267. cikkel összefüggésben értelmezett EUSz 2. cikket, a 6. cikk (1) és (3) bekezdését, és az EUSz 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, hogy nem minősül az uniós jog értelmében vett, törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróságnak az a bíróság, amelyben olyan személy jár el egyesbíróként, akit a bírói tisztségre a bírák kinevezésére vonatkozó tagállami jogszabályok súlyos megsértésével neveztek ki.<sup>31</sup> A Bíróság (nagytanács) 2021. október 6-i döntésében – az indokolás és az ítélet megfogalmazása során – ismételten utalt az elsőbbség elvének jelentőségére.<sup>32</sup> „Az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell értelmezni, hogy az a kérdést előterjesztő bíróságot arra kötelezi, hogy mellőzze az említett rendelkezések alkalmazását, és azok helyett azon nemzeti rendelkezéseket alkalmazza, amelyek korábban hatályban voltak, valamint maga gyakorolja az ezen utóbbi rendelkezésekben előírt bírói felülvizsgálatot.”<sup>33</sup> „E tekintetben emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jog elsőbbségének elve szentesíti az uniós jog elsődlegességét a tagállamok jogával szemben. Ez az elv tehát arra kötelezi a tagállamok valamennyi szervét, hogy biztosítsák a különböző uniós jogi normák teljes érvényesülését, mivel a tagállamok joga nem befolyásolhatja e normáknak az említett államok területére nézve elismert hatását.”<sup>34</sup> [...] „Ily módon az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem sértheti az uniós jog egységességét és hatékonyságát az, hogy a tagállam – akár alkotmányos jellegű – nemzeti jogi rendelkezésekre hivatkozik. A következőkes ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis az uniós jog elsőbbségének elvéhez kapcsolódó hatások a tagállamok valamennyi szervére vonatkoznak, anélkül, hogy többek között a belső rendelkezések – ideértve az alkotmányos jellegűeket is – akadályozhatnák azt.”<sup>35</sup> Összegezve az indokolásban kifejtetteket, a Bíróság kimondta, hogy az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell értelmezni, hogy az olyan jogorvoslati kérelemhez kapcsolódó kizárás iránti kérelem tárgyában eljáró nemzeti bíróságnak, amelynél az adott esetben az uniós jogot értelmező és alkalmazó bíróságon belül tisztséget betöltő bíró a hozzájárulása nélküli áthelyezéséről szóló határozatot vitatja, a döntést semmisnek kell tekinteni, ha az ilyen következmény a szóban forgó eljárási helyzetre tekintettel elengedhetetlen az uniós jog elsőbbsége elvének biztosítása érdekében, feltéve, hogy az ügy minden körülménye arra enged következtetni, hogy az eljárás tisztességessége, az érintett bíró függetlensége és pártatlansága megkérdőjelezhető.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> A lengyel bíróság kérdése: „[...]Jármely jogsértés különösen abban nyilvánul meg, hogy e személy kinevezésére annak ellenére került sor, hogy a nemzeti hatóság (*Krajowa Rada Sądownicwa* [nemzeti igazságszolgáltatási tanács] által hozott – a bírói tisztség e személy általi betöltésére vonatkozó kinevezése iránti javaslatot magában foglaló – határozattal szemben a hatáskörrel rendelkező nemzeti bírósághoz (*Naczelny Sąd Administracyjny* [legfelsőbb közigazgatási bíróság]) korábban jogorvoslatot nyújtottak be, e határozat végrehajtását a nemzeti jog alapján felfüggesztették, továbbá a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság (*Naczelny Sąd Administracyjny* [legfelsőbb közigazgatási bíróság]) előtti eljárás a kinevezési okmány átadásáig nem fejeződött be?” *A Sąd Najwyższy* (Lengyelország) által 2019. június 26-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – W.Ż. C-487/19. sz. ügy. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2019. 10. 07. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62019CN0487:HU:PDF> (2021. 09. 27.)

<sup>32</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. október 6. Az eljárást indította: W.Ż. EUR-Lex, C-487/19. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0487> (2021. 09. 27.)

<sup>33</sup> Uo. 144. pont.

<sup>34</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. május 18. *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* és társai kontra *Inspekția Judiciară* és társai. EUR-Lex, C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. egyesített ügyek, 244. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0083> (2021. 09. 27.)

<sup>35</sup> Uo. 155–157. pontok, 245. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>36</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. október 6., i. m.

## A tagállamok kísérletei az elsőbbség elvének megkérdőjelezésére

Amint az a fent leírtak alapján megállapítható, a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlatával megszilárdította az európai jog elsőbbségének az elvét, sőt azt is leszögezte, hogy annak érvényességét kizárólag a Bíróságnak van hatásköre megítélni. Ez logikusnak is nevezhető, hiszen ez a biztosítéka annak, hogy az uniós jog hatékonyan és egységesen érvényesüljön valamennyi tagállamban. Ugyanakkor a tagállamok alkotmánybíróságai fenntartották maguknak azt a jogot, hogy az adott tagállam alkotmányos identitásának vagy az alapjogoknak a védelmére hivatkozással megvizsgálják, és adott esetben megállapítsák valamely uniós jogi aktus alkotmányellenességét.<sup>37</sup> Előfordul, hogy a tagállami alkotmánybíróságok egy uniós normát *ultra vires*-nek minősítenek (*ultra vires* kontroll, alapjogi kontroll, identitáskontroll), amennyiben az európai intézmények szerintük jogalap nélkül járnak el, és aktusaik nyilvánvalóan, egyértelműen túllépik a Szerződésben rájuk ruházott hatáskört.<sup>38</sup> Az uniós jog a tagállami jogrendszerekre jellemzően a tagállami bíróságokon keresztül fejt ki hatását; s bár alapvető elvárás velük szemben, hogy úgy kell alkalmazni és értelmezni az európai jogot, hogy annak hatékonysága ne sérüljön, nem zárhatók ki ilyen jellegű eljárások. Adott esetben ez nem azt jelenti, hogy a tagállam alkotmánybírósága ne lehetne együttműködő.<sup>39</sup> 2012 januárjában a cseh alkotmánybíróság az ún. *Holubec* ügyben (szlovák nyugdíj XVII. ügy)<sup>40</sup> például megállapította, hogy az alkotmánybíróság – jöllehet csak egészen kivételes esetben, de – felülvizsgálhatja, hogy egy uniós szerv által elfogadott jogi aktus nem lépi-e túl a cseh alkotmány alapján (10/A cikk) az Európai Unióra átruházható hatáskörök terjedelmét. A cseh alkotmánybíróság egyrészt a cseh alkotmány azon „alapvető értékeire” hivatkozott, amelyeket az uniós jogi aktusok nem sérthetnek, másrészt az uniós intézmények hatáskörének ellenőrzésére. A cseh alkotmánybíróság ugyanakkor úgy vélte, hogy az Európai Bíróság esetjoga értelmében a közösségi jognak „alkalmazási elsődlegessége” van a tagállami jog felett, és amennyiben egy adott területet csak az uniós jog szabályoz, annak azon a területen elsődlegessége van, és a nemzeti jog alapján

<sup>37</sup> Paris, Davide (2017): Constitutional courts as European Union courts: The current and potential use of EU law as a yardstick for constitutional review. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24. évf. 6. sz.

<sup>38</sup> *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016*. Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rs20160621\\_2bvr272813.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rs20160621_2bvr272813.html) (2021. 10. 16.); White, Camille (2014): National Constitutional Courts and the EU The Evolution of the Conseil Constitutionnel and the Bundesverfassungsgericht. *Civitas: Institute for the Study of Civil Society*, 2014. november. <https://www.civitas.org.uk/content/files/NationalConstitutionalCourtsandtheEU.pdf> (2021. 10. 16.)

<sup>39</sup> *Decisions 2006/03/08 – Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III*. Ústavní soud, é.n. <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii> (2021. 10. 16.)

<sup>40</sup> Csehszlovákia felbomlását követően a felelősséget a nyugdíjakért a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság közötti szerződésben osztották el. A döntő kritérium a munkáltató lakóhelye vagy telephelye volt 1992. december 31-én. Mivel sok cseh állampolgár, aki szlovák területen dolgozott, elégedetlen volt a szlovákiai nyugdíjával, a cseh társadalombiztosítás néhány esetben kompenzációs kiegészítést nyújtott. A gyakorlat azonban nyilvánvalóan nem volt egységes, a cseh alkotmánybíróság pedig megállapította az időskori szociális biztonsághoz való jog és az egyenlőség elvének megsértését, ami megkövetelte, hogy hogy minden cseh állampolgárnak ugyanazt a nyugdíjat kell fizetni. *Decisions 2012/01/31 – Pl. ÚS 5/12: Slovak Pension*. Ústavní soud, é.n. <https://www.usoud.cz/en/decisions/2012-01-31-pl-us-5-12-slovak-pensions> (2021. 10. 16.)

azt nem lehet megkérdőjelezni még alkotmányos szinten sem.<sup>41</sup> Többek között az olasz,<sup>42</sup> a német,<sup>43</sup> a francia,<sup>44</sup> az osztrák,<sup>45</sup> a cseh,<sup>46</sup> a lengyel,<sup>47</sup> a litván,<sup>48</sup> a spanyol,<sup>49</sup> a szlovén,<sup>50</sup> a görög<sup>51</sup> és a magyar<sup>52</sup> alkotmánybíróságok is próbáltak sajátos megközelítést találni az elsőbbség elvének értelmezésére.

Terjedelmi korlátokra tekintettel – a teljesség igénye nélkül – csak néhány eset ismertetésére kerül sor a német, a francia és a magyar alkotmánybíróságok döntései közül. Az első komolyabb visszhangot kiváltó eset az volt, amikor 1973-ban az olasz alkotmánybíróság a *Frontini* ügyben azt kívánta tisztázni, hogy a Római Szerződést ratifikáló 1957-es olasz törvény összeegyeztethető-e az alkotmánnyal. Az olasz alkotmánybíróság kimondta, hogy az 1957. évi törvény, amellyel az olasz parlament az EKG-t alapító Szerződés teljes körű végrehajtásáról rendelkezett, biztos alkotmányos alappal bír. Ennek lényege, hogy Olaszország a többi tagállammal kölcsönösen korlátozhatja szuverenitását olyan megállapodásokban foglalt kötelezettségek teljesítése érdekében, amelyek a nemzetek közötti békét és a biztonságot szolgálják, de az adott szuverenitáskorlátozásra szóló felhatalmazás kizárólag az ott meghatározott célok érdekében vehető igénybe. Az 1984-es *Granital* ügyben az olasz alkotmánybíróság elismerte, hogy a közösségi jog elsőbbségének érvényesülése érdekében az olasz bíróságoknak szükség esetén mellőzniük kell az olasz jogot, de ha az olasz bíró úgy látja, hogy az olasz Alkotmányba foglalt szuverenitáskorlátozást a közösségi jogi aktus túllépte, akkor nem kell mellőznie az olasz jogot, hanem az olasz alkotmánybírósághoz kell

<sup>41</sup> Lásd bővebben: Fazekas Flóra (2009): A közösségi jog elsőbbsége a cseh Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában. *Európai jog*, 2009. 5. sz.; Komarek, Jan (2012): Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution. *Verfassungsblog*, 2012. 02. 22. <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/> (2021. 10. 16.); Claes, Monica (2016): The Validity and Primacy of EU Law and the 'Cooperative Relationship' between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23. évf. 1. sz.

<sup>42</sup> *Ordinanza 103/2008*. (2008. 04. 15.), *Ordinanza 207/2013*. (2013. 07. 18.), *Ordinanza 24/2017*. (2017. 01. 26.) Corte costituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/action/Judgment.do> (2021. 10. 16.)

<sup>43</sup> *Order of 14 January 2014*, 2 BvR 2728/13; *Order of 18 July 2017*, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche\\_Formular.html?gtip=5403124\\_list%253D2&facettedYear=2014+2017&language=en](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?gtip=5403124_list%253D2&facettedYear=2014+2017&language=en) (2021. 10. 16.)

<sup>44</sup> *Décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013*. Conseil constitutionnel. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013314QPC.htm> (2021. 10. 16.)

<sup>45</sup> *SV 2/12–18*. (2013. 03. 16.); *SV1/2013–15*. (2013. 10. 03.) Verfassungsgerichtshof Österreich. [https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte\\_Entscheidungen.de.html](https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte_Entscheidungen.de.html) (2021. 10. 20.); Elbers, Uta – Urban, Nikolaus (2001): The Order of the German Federal Constitutional Court of 7 June 2000 and the Kompetenz-Kompetenz in the European Judicial System. *European Public Law*, 7. évf. 1. sz. <https://kluwerlawonline.com/journalissue/European+Public+Law/7.1/781> (2021. 10. 16.)

<sup>46</sup> *Decision 2008/11/26 – Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I*. Ústavní soud, é.n. <https://www.usoud.cz/en/decisions/2008-11-26-pl-us-19-08-treaty-of-lisbon-i> (2021. 10. 18.); *Decision 2012/01/31 – Pl. ÚS 5/12: Slovak Pension*, i.m.

<sup>47</sup> *Decision of 7 July 2015, case K 61/13*. Trybunał Konstytucyjny; *Decision of 7 October 2021, case K 3/21*. Trybunał Konstytucyjny. <https://trybunal.gov.pl/en/> (2021. 10. 16.)

<sup>48</sup> *Decision on the application to the Court of Justice of European Communities for a preliminary ruling*. Lithuanian Constitutional Court, 8 May 2007, Case No. 47/04. <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1400/content> (2021. 10. 18.)

<sup>49</sup> *Judgment 199/2009, of 28 of September of 2009*. Tribunal Constitucional de España. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2009-16767.pdf> (2021. 10. 18.)

<sup>50</sup> *Order of 6 November 2014, Banking Act, U-I-295/13*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. <https://www.us-rs.si/decisions/?lang=en> (2021. 10. 20.)

<sup>51</sup> Dimitrakopoulos, Ioannis (2018): *Conflicts between EU law and National Constitutional Law in the Field of Fundamental Rights*. EJTN-AEJA Training on Conflicts of Norms/Multi-level protection in the Application of Fundamental Rights, Thessaloniki, Greece, 15–16 March 2018. <https://www.ejtn.eu/PageFiles/17318/DIMITRAKOPOULOS%20Conflicts%20between%20EU%20law%20and%20National%20Constitutional%20Law.pdf> (2021. 10. 21.)

<sup>52</sup> 61/B/2005 AB határozat; 33/2012. (VII. 17.) AB határozat; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés; 22/2016. (XII. 5.) AB határozat; 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés; 3/2019. (III. 7.) AB határozat.

Fazekas Flóra (2009): *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*. Doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. <https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/97185/ertekezes.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (2021. 10. 16.)

fordulnia.<sup>53</sup> Az olasz alkotmánybíróság több ítéletében megerősítette az Unió jogának alkotmányos státusát, amely alapján – az alkotmány alapvető elveit kivéve – elsőbbség illeti meg az olasz joggal szemben.<sup>54</sup>

A legtöbb, a szélesebb közvéleményben is visszhangot keltő döntést a karlsruhei német alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: BVerfG) hozta, különösen fontosak a *Solange I.* és *Solange II.* ítéletek; az ún. *Maastricht* ügyben és a *Honeywell* ügyben hozott döntései; valamint a BVerfG 2020. május 5-i ítélete, amelyben az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) kötvényvásárlási programjának részleges alkotmányellenességét deklarálta.<sup>55</sup>

1974-ben a *Solange* (jelentése: amíg) ügyben a német alkotmánybíróság egy EK-rendeletet alkalmazhatatlannak minősített, mert az sértette a német Alaptörvényben (*Grundgesetz*, GG) foglalt alapvető jogokat. A BVerfG kifejtette, hogy a saját eljárása szempontjából a közösségi rendeletek törvénynek minősülnek, így közvetlen alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezhetik. „[...] *amennyiben ütközés áll fenn a közösségi jog és valamely alapjogot garantáló alkotmányos rendelkezés között, a német alkotmányos rendelkezés érvényesül mindaddig, amíg (solange) a közösségi intézmények megfelelő eljárásban az ütközést meg nem szüntetik [...] Mindaddig, amíg ez a jogbiztonság a Közösség jövőbeli integrációja során elő nem áll, a GG 24. cikkéből eredő fenntartás alkalmazandó.*”<sup>56</sup> 1983-ban a *Solange II.* ítéletében BVerfG lényegében a másodlagos (származtatott) közösségi jog alapjogvédelmi szempontú kontrollját a Bíróságra ruházta. „*Ezen fejlemények fényében, mindaddig, amíg (solange) az Európai Közösségek, és különösen az Európai Bíróság esetjoga általában olyan hatékony védelemben részesíti az alapvető jogokat a Közösség szuverén hatáskörrel rendelkező szerveivel szemben is, amely alapvetően megfelel az Alkotmány által feltétlenül megkövetelteknek, és amennyiben általában garantálják az alapvető jogok lényegi tartalmát, a Szövetségi Alkotmánybíróság nem gyakorolja hatáskörét a tekintetben, hogy a másodlagos közösségi jog alkalmazhatóságáról határozzon, valahányszor azt valamely, a Német Szövetségi Köztársaság joghatósága alá tartozó bíróság vagy hatóság intézkedésének jogi alapjául hivatkozza.*”<sup>57</sup> Megjegyzendő, hogy 1994-ben a BVerfG rendtartás ítéletében<sup>58</sup> fenntartotta a közösségi jogra vonatkozó felülvizsgálati hatáskörét, azt azonban a *Solange II.* ítéletben foglaltakkal összhangban szigorú feltételek mellett csak akkor rendelte alkalmazni, ha az alapjogvédelem szintje az EU-ban általánosan visszaesik. 1993. október 12-én a BVerfG a *Maastricht* ügy során megerősítette az alapjogok biztosítására vonatkozó hatáskörét az Unió hatásköreivel szemben is: „*Átmenetileg tehát előfordulhat, hogy a közösségi jog és az Alkotmányban rögzített alapvető jogok garanciái összeütközésbe kerülnek, és felmerül a kérdés, melyik jogrendszernek van elsőbbsége, azaz melyik zárja ki a másikat. Ebben a normaütközésben az Alkotmányban rögzített alapjogok garanciái élveznek elsőbbséget mindaddig, amíg (solange) a Közösség megfelelő hatáskörrel bíró szervei a Szerződésben rögzített módon nem szüntetik meg a normák ütközését.*”<sup>59</sup> Később, a

<sup>53</sup> Judgment of the Court of 9 March 1978. *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*. EUR-Lex, Case 106/77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106> (2021. 10. 23.)

<sup>54</sup> *Sentenza 348/2007, Sentenza 349/2007, Sentenza 102/2008, Sentenza 103/2008*. Corte costituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/> (2021. 10. 23.)

<sup>55</sup> Headnotes to the Judgment of the Second Senate of 5 May 2020. Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505\\_2bvr085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html) (2021. 10. 23.)

<sup>56</sup> <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html> (2021. 10. 23.)

<sup>57</sup> *Solange I und Solange II-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Europalexikon*. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/309447/solange-i-und-solange-ii-rechtsprechung-des-bundesverfassungsgerichts> (2021. 10. 23.)

<sup>58</sup> EUR-Lex, C-280/93. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0280> (2021. 10. 23.)

<sup>59</sup> *Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Das Europalexikon*. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177123/maastricht-urteil-des-bundesverfassungsgerichts> (2021. 10. 23.)

Lisszaboni Szerződés ratifikációja során (*Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*) ismételt felmerült ugyanez a kérdés, és a BVerfG újfent megállapította az EU hatáskör meghatározására vonatkozó hatáskörének hiányát (*Kompetenz-Kompetenz*) és azt, hogy az uniós jog is csak annyiban alkalmazható Németországban, amennyiben az Unió a Németország által átadott hatáskörök terjedelmén belül marad.<sup>60</sup> Az ún. *Honeywell* ügyben a BVerfG egy alkotmányjogi panasz kapcsán járt el, amely valószínűsítette, hogy a Bíróság a *Mangold* ügyben<sup>61</sup> hozott, majd a *Kücükdeveci* ügyben<sup>62</sup> megerősített ítéleteiben túllépte hatáskörét, ezért *ultra vires* felülvizsgálat keretében úgy ítélte meg a BVerfG, hogy azokat Németországban nem lehet alkalmazni. A BVerfG a panaszt elutasította, ugyanakkor megállapította, hogy a BVerfG *ultra vires* felülvizsgálatára csak akkor kerülhet sor, ha az európai intézmények részéről a hatáskörük megsértése kellően súlyos, azaz ha a tagállamok rovására jelentősen megváltoztatja a hatáskörök struktúráját. A BVerfG egyben utalt arra, hogy egy ilyen döntés előtt az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bíróságnak lehetőséget kell kapnia arra, hogy értelmezze a Szerződéseket, valamint a kérdéses aktusok érvényességét. A sok érdekes német alkotmánybíróági döntés egyike a BVerfG fent már említett 2020. május 5-i ítélete, amely az Európai Központi Bank 2015 tavaszán indított kötvénylvásárlási programját (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP) vizsgálta, aminek során az EKB és a nemzeti bankok (köztük jelentős mértékben a *Bundesbank*) a tagállami kormányok vagy helyi önkormányzatok által kibocsátott kötvényeket vásároltak. Az EKB kötvényprogramjának végrehajtásával kapcsolatban több magánszemély is alkotmányjogi panaszt nyújtott be a BVerfG-hoz.<sup>63</sup> A panaszeljárást kezdeményező személyek azt kifogásolták, hogy a német szövetségi kormány és a parlament az alkotmányt (GG) sértő módon elmulasztott fellépni a PSPP-ről szóló EKB-határozatok ellen; nem éltek az intézkedések arányosságának vizsgálatával. Arra hivatkoztak, hogy ebben az esetben meg kellett volna vizsgálni, hogy azok összhangban állnak-e az uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozó szubszidiaritás és az arányosság elvével, továbbá elmulasztották azt vizsgálni, hogy az EKB pedig nem finanszírozhatja a tagállamokat. A BVerfG 2018 nyarán előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, és kérdéseire 2018 decemberében kapott választ. Ebben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EKB vitatott határozatai nem terjeszkednek túl az uniós jog által adott felhatalmazáson, és nem ütköznek a monetáris költségvetés-finanszírozás tilalmába. Ezt követően született a BVerfG döntése, miszerint az EKB programja nem felel meg az arányosság elvében foglaltaknak, így azt *ultra vires*-nek kell tekinteni, mert meghozatalával az EKB túlterjeszkedett az uniós jog által biztosított felhatalmazásán, nem vizsgálta a kötvénylvásárlási program tényleges gazdasági hatásait és kockázatait, valamint az arányosság követelményét. Ugyanakkor a BVerfG szerint a PSPP nem ütközik az EUMSz 123. cikkében rögzített monetáris finanszírozás tilalmába; valamint megállapította azt is, hogy az uniós jog értelmezése elsődlegesen a Bíróság feladata, és a tagállami bíróságoknak még akkor is tiszteletben kell azt tartani, ha egyébként nem értenek egyet vele, kivéve, ha a Bíróság döntése önkényes lenne.<sup>64</sup> A BVerfG döntésében megállapította, hogy a PSPP ellentétes a német alkotmánnyal, és arra kötelezte a szövetségi kormányt és a parlamentet, hogy lépjen fel a PSPP-vel szemben, a *Bundes-*

<sup>60</sup> German Law Archive. <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1179> (2021. 10. 23.)

<sup>61</sup> EUR-Lex, Case C-144/04. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0144> (2021. 10. 23.)

<sup>62</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 January 2010. *Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG*. EUR-Lex, Case C-555/07. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0555> (2021. 10. 23.)

<sup>63</sup> Az indítványozók között a konzervatív CSU és CDU, a szélsőjobboldali AfD és a szociáldemokrata SPD politikusai, közgazdászok, vállalkozók vagy akadémikusok voltak.

<sup>64</sup> Thiele, Alexander (2020): VB vom Blatt: Das BVerfG und die Büchse der ultra-vires-Pandora. Das Urteil in Sachen Anleihenkaufprogramm der EZB. *Verfassungsblog*, 2020. 05. 05. <https://verfassungsblog.de/vb-vom-blatt-das-bverfg-und-die-buechse-der-ultra-vires-pandora/> (2021. 10. 23.)

*bank*-nak pedig feltételeket és határidőket írt elő a EKB-vel való együttműködésre. Ez a BVerfG-döntés is lényegében az uniós jog elsőbbségének az elvét értelmezte, és ezzel komoly jogi, politikai és gazdasági vitákat generált.<sup>65</sup> A BVerfG ítélete pár hónappal azt követően született, hogy az EKB *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) néven egy újabb válságkezelő csomag beindításáról döntött, ami elsősorban a koronavírus-járvány miatt súlyos veszteségeket elszenvedő két déli tagállam, Olaszország és Spanyolország likviditásának fenntartását célozta. A BVerfG ítélete utalt is arra, hogy ez nem érinti a PSPP végrehajtását, de a döntés így is komoly aggodalmat váltott ki gazdasági és pénzügyi körökben. Ezt a döntést most sokan a lengyel alkotmánybíróság 2021. októberi döntésével egy kalap alá veszik, jóllehet a két alkotmánybírói ítélet között lényeges különbségek vannak, és talán az egyik legfontosabb az, hogy a BVerfG nem általánosságban utasította el az uniós jog elsőbbségét, hanem csak egy konkrét ügy kapcsán vizsgálta a hatásköröket.<sup>66</sup>

Franciaországban több magas szintű fórum is foglalkozott az uniós jog elsőbbségének, valamint a közvetlen hatálynak a kérdéseivel, így az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*), a francia Semmítőszék (*Cour de cassation*), valamint a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság vagy Államtanács (*Conseil d'État*). Leegyszerűsítve a több könyv megírására is bőséges anyagot szolgáltató francia jogirodalmat kijelenthető, hogy mind a *Conseil constitutionnel*, mind a *Conseil d'État* azt a következetes álláspontot képviselte, hogy a francia jogrendszer csúcsán az alkotmány áll. A *Conseil d'État* először szembement a Bíróság által a *Costa v Enel* ügyben 1964-ben lefektetett elvekkel, mivel úgy vélte, a Bíróságnak nincs hatásköre Franciaország jogszabályainak alkotmányosságát vizsgálni. Ugyanakkor nem vitatta, hogy a nemzetközi szerződések a belső törvények felett állnak, viszont tagadta a hatáskörét, és azt, hogy összeütközés esetén a nemzeti jogot mellőzni kellene. Ez az álláspontja később, 1989-ben a *Nicolo* ügyben változott.<sup>67</sup> Az Államtanács, a *Conseil d'État* 2001. december 3-i ítéletében megállapította, hogy a közösségi jog elsőbbségének elve a belső jogban nem vezethet a francia alkotmány felsőbbbbségének megkérdőjelezéséhez.<sup>68</sup> Ezt a meggyőződést a *Conseil Constitutionnel* 2007-ben tovább csiszolta, de álláspontját fenntartotta.<sup>69</sup> 2021 áprilisában

<sup>65</sup> Petersen, Niels – Chatziathanasio, Konstantin (2021): *Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law*. European Parliament, Study requested by the AFCO committee. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL\\_STU\(2021\)692276\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU(2021)692276_EN.pdf) (2021. 10. 30.)

<sup>66</sup> "In the Polish, and to some extent also in the German public discourse, the ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 on the partial unconstitutionality of the ECB's PSP programme is considered to be qualitatively comparable to the ruling of the Polish Constitutional Tribunal of 7 October 2021. In this respect, the Polish judgement is merely seen as a continuation of the established case law of the Bundesverfassungsgericht. From a legal point of view, however, this is clearly false. [...] Whatever one thinks of the BVerfG's ruling, it is in any case not directed against the institutional order of the EU, but rather wants to see it strengthened with respect to separation of powers." Thiele, Alexander (2021): Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken. *Verfassungsblog*, 2021. 10. 10. <https://verfassungsblog.de/whoever-equates-karlsruhe-to-warsaw-is-wildly-mistaken/> (2021. 10. 23.)

<sup>67</sup> *Supériorité des traités sur les lois*. Conseil d'État, Assemblée, 20 octobre 1989, Nicolò. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-20-octobre-1989-nicolo> (2021. 10. 23.)

<sup>68</sup> "[...]d'autre part, avec des principes généraux de l'ordre juridique communautaire déduits du traité instituant la Communauté européenne et ayant la même valeur juridique que ce dernier, qu'il s'agisse du principe de la confiance légitime et du principe de la sécurité juridique applicables aux situations régies par le droit communautaire, du principe de loyauté qui se confond d'ailleurs avec le respect de l'article 10 du traité CE ou encore du principe de primauté, lequel au demeurant ne saurait conduire, dans l'ordre interne, à remettre en cause la suprématie de la Constitution." Conseil d'État, 1 / 2 SSR, du 3 décembre 2001, 226514, publié au recueil Lebon. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008025148/> (2021. 10. 30.)

<sup>69</sup> *Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*. Conseil constitutionnel. [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2007560dc/jurisprudence\\_cc\\_traites.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2007560dc/jurisprudence_cc_traites.pdf) (2021. 10. 30.)

a *Conseil d'État* ítéletével újraindította a vitát, miután egy adatvédelmi ügyben az adatok megőrzésének lehetőségéről előzetes kérdést terjesztett a Bíróság elé, és ezt követően – példátlan módon – megerősítette az alkotmányos norma elsőbbségét, és lényegében megfosztotta hatályától a Bíróság válaszát.<sup>70</sup> A szóban forgó ügyben *Conseil d'État* nyilvánvalóvá tette annak lehetőségét, hogy végső esetben a francia alkotmányos normák hatékonyságát az uniós jog elsőbbségével szemben fogja érvényesíteni. Ez a határozat már csak ebben a tekintetben is újból felveti az alkotmányos normák és az európai normák közötti viszony örök kérdését.

## A magyar Alkotmánybíróság

A magyar jogirodalomban rengeteg kitűnő forrás elemzi a magyar alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) döntéseit, melyek nem olyan számosak, mint például a BVerfG ítéletei, de mindenképpen figyelemre méltó gondolatokkal gazdagították a nemzeti jog, az alkotmányos normák és az uniós normák közötti viszonyról szóló tudományos vitát.<sup>71</sup> A Magyar Köztársaság 2004. május 1-je óta az Európai Unió tagja. A csatlakozáskor hatályos magyar alkotmány 2/A cikke alkotmányos felhatalmazást adott a magyar állam számára, hogy egyes hatásköreit átruházza az Unióra, és ezzel lényegében megtörtént a közösségi jog elsőbbségének elfogadása.<sup>72</sup> Az AB a 1053/E/2005. számú határozatában kimondta, hogy „[...] szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.”<sup>73</sup> Az AB egyik legérdekesebb döntése (1344/B/2008), amit több párhuzamos indokolás és egy különvélemény is gazdagított, a Lisszaboni Szerződés ratifikációját követően született (2007. évi CLVIII. Tv).<sup>74</sup> Az indítványozó azt állította, hogy a ratifikációval megszűnik Magyarország független, demokratikus jogállami léte, elveszíti szuverenitását, és kifogásolta a Szerződés hatáskörökkel foglalkozó szabályait, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét is. Nem kevesebbet állított, minthogy a ratifikáció alkotmányellenes. Az AB a beadványt elutasította, többek között kimondva: „Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságból folyó kötelezettségvállalásaira

<sup>70</sup> Larrourou, Thibaut (2021): Le Conseil d'État réaffirme la suprématie de la norme constitutionnelle face au droit de l'Union européenne. *JP (Jus Politicum) blog*, 2021. 06. 01. <https://blog.juspoliticum.com/2021/06/11/le-conseil-detat-reaffirme-la-suprematie-de-la-norme-constitutionnelle-face-au-droit-de-lunion-europeenne-par-thibaut-larrourou/> (2021. 10. 30.)

<sup>71</sup> Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán (2004): Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog*, 4. évf. 3. sz.; Naszladi Georgina (2014): Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. *Európai Jog*, 14. évf. 6. sz.; Várnay Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 10. sz. 430, 431.; Blutman László (2017): Szűrületi zóna: az alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz.; Papp Mónika – Várnay Ernő (2017): Az Európai Unió joga. Wolters Kluwer Kft., Budapest; Várnay Ernő (2019): Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő Alkotmánybíráskodás? *Állam- és jogtudomány*, 60. évf. 2. sz.; Traser Julianna Sára – Béres Nóra – Marinkás György – Pék Erzsébet (2020): Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. évf. 2. sz.; Orbán Endre (2020): *Alkotmányos Identitás az Európai Unióban*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest. <https://jog.tk.hu/uploads/files/monografia3.pdf> (2021. 10. 30.)

<sup>72</sup> Csuhány Péter – Sonnevend Pál (2009): 2/A § (Európai Unió). In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja 1–2*. Századvég Kiadó, Budapest.

<sup>73</sup> 1053/E/2005. AB határozat. Alkotmánybíróság, 2006. 06. 16. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EB94CEFE505300B0C1257ADA0052A199?OpenDocument> (2021. 10. 30.)

<sup>74</sup> Blutman László (2011): A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnembben. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamoként. Válogatott tanulmányok*. HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

kihátással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.” [...] „(A)z Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek, valamint az ezek alapján megalkotott ún. másodlagos, vagy levezetett jognak, a rendeleteknek, az irányelveknek és az egyéb Európa-jogi normáknak a hiteles értelmezése azonban az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik. [...]” Az AB döntése azt is leszögezte, hogy a Lisszaboni Szerződés nem hozott létre európai szuperállamot (ezúttal sem lett föderáció), azt szuverén államok fogadták el és erősítették meg, megállapodva abban, hogy szuverenitásuk egy részét nemzetek feletti együttműködés formájában megosztják egymással. Az AB azon a véleményen volt, hogy a Lisszaboni Szerződés nem változtatja meg alapjaiban az Uniót, az intézményi változások következtében pedig erősebbé válik, és hatékonyabban működik. Az Uniót önálló jogi személyiséggel ruházták ugyan fel (a korábbi Szerződésekben csak a Közösségeknek volt jogi személyisége), de annak tevékenységét a tagállamok kormányai továbbra is irányítani és ellenőrizni tudják.

2012. január 1-jén megváltozott a terminológia, és Magyarország Alaptörvényével egy új alkotmányos rend lépett hatályba. Ennek E cikke tartalmazza az ún. „Európa-klauszulát”: „[...] (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.[...]”<sup>75</sup> Az AB a 143/2010. (VII. 14.) határozatában azt a álláspontot képviselte, hogy az Unió alapító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvény esetében is van mód utólagos normakontrollra, mert a kihirdető törvényt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából a nemzeti jogrendszerben is érdemi tartalmat hordozó jogszabálynak kell tekinteni. Ebben a döntésében többek között azt is kifejtette az AB, hogy a hiteles értelmezés a Bíróság hatáskörébe tartozik, melyet tiszteletben kell tartani, és amellyel érdemi párbeszéd folytatására kínál lehetőséget az előzetes döntéshozatal.<sup>76</sup> A rövid ismertető lezárásaként Chronowski Nóra megfogalmazása kívánczik ide, miszerint: „Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonyához sem az Alaptörvény, sem az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat nem ad minden részletében koherens útmutatást. A jogirodalmi álláspontokon túl ezt nagyon világosan láttatta Stumpf István alkotmánybíró a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, aki szerint az Alkotmánybíróságnak érdemes lenne átfogóan felülvizsgálnia, kiegészítenie az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről szóló eddigi gyakorlatát. Ugyanilyen kritikus Czine Ágnes alkotmánybíró, aki szerint a lojális együttműködés elve alapján az Alkotmánybíróság nem zárkozáthatna el annak vizsgálatól, hogy a magyar jog sérti-e az uniós jogot.”<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer – Jogtár, é.n. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (2021. 11. 01.)

<sup>76</sup> Chronowski Nóra (é.n.): „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” c. szócikk. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Alkotmányjog rovat. <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2021. 11. 01.)

<sup>77</sup> Uo.

## A lengyel alkotmánybíróság K 3/21. sz. ítéletének előzményei és lehetséges következményei

Tekintettel arra, hogy a tanulmány leadása és a lengyel alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*, a továbbiakban: TK) 2021. október 7-i ítélete között csak pár hét telt el, korántsem lehet teljes képet alkotni a helyzetről, azon túl, hogy röviden ismertetjük a döntés előzményeit, tartalmát, és bemutattuk a döntést követő első reakciókat. Az előzmények a jobboldali PiS (Jog és Igazságosság) párt 2015 végi hatalomra jutásáig vezethetők vissza, azóta ugyanis Lengyelország több esetben is összeütközésbe került az uniós intézményekkel, az Európai Bizottsággal (a továbbiakban: Bizottság) és a Bírósággal, sőt a többi tagállammal a Tanácsban és az Európai Tanácsban is.<sup>78</sup> Ezek a viták első sorban a nők jogait, az LMBTQ-kisebbségek jogait, a környezetvédelmet és a lengyel igazságszolgáltatási reformot – különösen a lengyel legfelsőbb bírósági bírák kinevezésének, nyugdíjazásának kérdéseit, az ún. fegyelmi tanács létrehozását, és általában a bírói függetlenséget – érintették. A Bizottság 2016. januártól 2017. decemberig strukturált párbeszédet folytatott Lengyelországgal, amelynek során a Bizottság részletesen felsorolta és megindokolta kifogásait (a témában egy véleményyt és négy ajánlást fogadva el), amelyeket a lengyel kormány rendre figyelmen kívül hagyott, és amelyekre Lengyelország részéről érdemi válasz nem érkezett.<sup>79</sup> 2017 decemberében a Bizottság az EUSZ 7. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva megindította a jogállamisági eljárást, annak megelőző eljárási szakaszát (*pre-emptive phase*) aktiválva.<sup>80</sup> Jól jellemzik a helyzetet a közben Lengyelországgal szemben az EUMSZ 258. cikke szerint indított, részben lezárult kötelezettségszegési eljárások is.<sup>81</sup> A Bíróság és Lengyelország közötti konfliktus 2021 márciusában tovább éleződött, amikor a Bíróság

<sup>78</sup> Ld. a hétéves uniós keret költségvetés és a Új Generáció Alap vétőjét.

"5. Our objective is to prevent a mechanism which would not strengthen but undermine the Rule of Law within the Union by degrading it to a political instrument. The proposed conditionality circumvents the Treaty, applies vague definitions and ambiguous terms without clear criteria on which sanctions can be based and contains no meaningful procedural guarantees." Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary. gov.pl (website of the Republic of Poland), 2020. 11. 26. <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary> (2021. 11. 01.)

<sup>79</sup> A Bizottság 31. pontban sorolta fel, hogy milyen aggályok merültek fel, és azokra milyen válaszokat kapott. A Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 217/53, 2016. 08. 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN> (2021. 10. 30.); A Bizottság (EU) 2017/146 ajánlása (2016. december 21.) a lengyelországi jogállamiságról a Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlásának kiegészítésére. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 22/65, 2017. 01. 27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN> (2021. 11. 01.);

"A fent rögzített okokból a Bizottság úgy véli, hogy súlyosbodott a jogállamiságot érintő rendszerszerű fenyegetés Lengyelországban, amelyet a 2016. július 27-i és 2016. december 21-i ajánlásában bemutatott." A Bizottság (EU) 2017/1520 ajánlása (2017. július 26.) a lengyelországi jogállamiságról valamint az (EU) 2016/1374 és az (EU) 2017/146 ajánlások kiegészítéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 228/19, 2017. 09. 02. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1520&from=EN> (2021. 11. 01.); A Bizottság (EU) 2018/103 ajánlása (2017. december 20.) a lengyelországi jogállamiságról, valamint az (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 és (EU) 2017/1520 ajánlások kiegészítéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 17/50, 2018. 01. 23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN> (2021. 11. 01.)

<sup>80</sup> 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. EUR-Lex, 2017. 12. 20., COM(2017) 835 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN> (2021. 11. 01.)

<sup>81</sup> "A Bíróság elfogadhatatlannak nyilvánított két, a bírakkal szemben alkalmazott fegyelmi eljárási rendszer létrehozásáról szóló, 2017. évi lengyel intézkedésekre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet. Nem eredményezheti azonban a nemzeti bíróval szemben fegyelmi eljárás alkalmazását, hogy olyan előzetes döntéshozatali kérdést terjesztett elő, amelyet elfogadhatatlannak nyilvánítottak." A C-558/18. és C-563/18. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet. Miasto Łowicz és Prokurator Generalny. Az Európai Unió Bírósága, 35/20. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. március 26. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200035hu.pdf> (2021. 11. 01.)

"A legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő lengyel szabályozás rendelkezései ellentétesek az uniós joggal. A C-619/18. sz. ügyben hozott ítélet. Bizottság kontra Lengyelország. Az Európai Unió Bírósága, 81/19. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2019. június 24. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190081hu.pdf> (2021. 11. 01.)

a C-824/18. sz. ügyben a lengyel legfelsőbb bíróság bírának kinevezéséről döntött.<sup>82</sup> A Bíróság (nagytanács) gyakorlatilag hatályon kívül helyezte a TK ítéletét, megismételve, hogy az uniós jog elsőbbsége elvének hatásai egy tagállam minden szervére kötelezőek (140–150. pont). Ekkor Lengyelország miniszterelnöke, Mateusz Morawiecki kérelmet nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az EUSZ 1., 2. és 19. cikkének értelmezését kérve, amit a TK be is fogadott, jóllehet a TK 2005-ben (K 18/4.), majd 2009-ben is állást foglalt ezen cikkek összeegyeztethetőségéről (K 32/09 és SK 45/09).<sup>83</sup> A TK – négy-szeri halasztás után – 2021. október 7-én hozott ítéletet, egy nappal azután, hogy a Bíróság elutasította Lengyelország kérelmét a lengyel igazságszolgáltatási reform részeként létrehozott fegyelmi kamara ügyében. Az erre vonatkozó lengyel szabályozást a Bíróság összeegyeztethetetlennek ítélte az uniós joggal, többek között azért, mert a lengyel jog fegyelmi eljárást helyezett kilátásba a lengyel bírókkal szemben, amennyiben azok az EUMSZ 267. cikkének értelmében előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtanának be a Bírósághoz. Ez teljesen ellentétes a Szerződés rendelkezéseivel és a Bíróság következetes joggyakorlatával is, hiszen pont ez az eszköz teszi az összes nemzeti bíróságot közösségi bírósággá.<sup>84</sup>

A TK K 3/21. sz. ügyben 2021. október 7-én hozott ítéletében kimondta, hogy az EUSZ 1. cikke az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben – amelyben az Unió az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozása folyamatának rögzítésével túllépett a ráruházott hatáskörökön, és ennek következtében a lengyel állam elveszíti szuverenitását – összeegyeztethetetlen a lengyel alkotmány 2. és 8. cikkével, amelyek szerint Lengyelország demokratikus állam, és az alkotmány a legfőbb törvénye.<sup>85</sup> A TK kimondta, hogy az EUSZ 2. cikk és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése is összeegyeztethetetlen a lengyel alkotmánnyal, ezek ugyanis jogellenesen írták felül a lengyel alaptörvényt azáltal, hogy lehetővé teszik az alacsonyabb szintű nemzeti bíróságok és a lengyel legfelsőbb bíróság számára, hogy az uniós joggal való ütközés esetén figyelmen kívül hagyják a lengyel alkotmányt, megvizsgálhassák, és adott esetben hatályon kívül helyezhessék az TK határozatait, továbbá megvizsgálhassák a bírák kinevezési eljárásának jogszerűségét. A TK nem kevesebbet állított, minthogy a tagállami igazságszolgáltatási rendszer szervezetének és felépítésének vizsgálatára vonatkozó jog deklarálásával a Bíróság lényegében új hatáskört hozott létre magának. Az EUSZ 2. cikkével szemben – amely az Unió fő értékeit, köztük az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartását tartalmazza, utóbbiba beleértve a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek jogait is – azt a kifogást fogalmazták meg, hogy az ellentétes a lengyel alkotmánnyal. A TK úgy ítélte meg, hogy az EUSZ 1. és 4. cikke lehetővé teszi az Unió számára, hogy „a Lengyel Köztársaság által a szerződésekben átruházott hatáskörökön túlmenően” járjon el. A lengyel alkotmánybíróság 2021. október 7-i döntése tehát az Unió jogalapját, a Bíróság joghatóságát és az uniós jog elsőbbségének elvét is megkérdőjelezte azáltal, hogy kimondta, Lengyelországban az alkotmány a legfőbb törvény, és azt minden nemzetközi megállapodásnak vagy szerződésnek tiszteletben kell tartania – jóllehet, a lengyel alkotmány 188. cikke szerint

<sup>82</sup> A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. március 2. A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai. EUR-Lex, C-824/18. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0824> (2021. 11. 01.)

<sup>83</sup> Wyrok Trybunatu Konstytucyjnego. <https://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions> (2021. 11. 01.)

<sup>84</sup> „A nemzeti jog semmilyen kötelezettséget nem írhat elő, amely csorbitaná az alacsonyabb szintű nemzeti bíróság azon jogát, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz. A tagállamok alacsonyabb szintű bíróságainak azon lehetősége, hogy közvetlen kapcsolatot teremthessenek a Bírósággal, létfontosságú a közösségi jog egységes értelmezése és hatékony alkalmazása szempontjából. Ez az eszköz teszi az összes nemzeti bíróságot közösségi bírósággá.” A Bíróság (nagytanács) 2008. december 16-i ítélete. CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt. EUR-Lex, C-210/06. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0210> (2021. 11. 01.)

<sup>85</sup> Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union K 3/21. Trybunał Konstytucyjny, 2021. 10. 07. <https://trybunal.gov.pl/en> (2021. 11. 01.)

a TK ugyan ellenőrizheti a nemzetközi megállapodásoknak a lengyel alkotmánnyal való összhangját, de a nemzetközi bíróságok által hozott ítéletekét nem. A TK döntése lényegében kiemelte a 2005. májusi K 18/04. sz. döntésében már megfogalmazott álláspontot, miszerint egy alkotmányos norma és az uniós jog valamely rendelkezése közötti esetleges ütközés semmilyen körülmények között nem oldható meg az uniós norma elsőbbségének feltételezésével.

## Záró gondolatok

Amint az a fentiekben kifejtésre került, az Európai Bíróság álláspontja szerint az elsőbbség elve szükséges az uniós jog egységességének biztosításához az Unióban, de ez komoly kihívást jelent a tagállamok számára a saját alkotmányos hagyományaikkal való összhang megteremtésében.

A lengyel alkotmánybíróság K 3/21. sz. ügyben 2021. október 7-én hozott ítélete gyakorlatilag szabad kezet adott a lengyel kormánynak, hogy szelektív módon alkalmazza az uniós jogot és a Szerződésekből eredő kötelezettségeire vonatkozó uniós szabályokat, valamint figyelmen kívül hagyja a Bíróság döntéseit, beleértve a lengyel bíróságok előzetes kérelmeire válaszul hozott ítéleteit is. A döntést követően kiobbant vitában a lengyel kormány – személyesen *Mateusz Morawiecki* lengyel kormányfő és a lengyel parlament, a *Sejm* is – üdvözölte a KT döntését, melynek értelmében a lengyel alkotmány egyértelműen az uniós jog elé került, ami az ő szempontjukból lényeges, mert álláspontjuk szerint az Európai Bíróság ítéletei időnként ellentmondanak Lengyelország jogrendjének. Ezzel a hozzáállással, alaposan feladták a leckét mind az uniós intézményeknek, mind a többi tagállamnak. Ahogy az minden vitában lenni szokott, ebben a kérdésben is vannak, akik támogatják a TK legutóbbi, nagy port felvert döntését, és vannak, akik hevesen ellenzik azt. Igaz, nem sok támogató nyilatkozat látott az elmúlt egy hónapban napvilágot, ezért is figyelemre méltó, hogy a hasonló jogállamisági vitákat folytató magyar kormány szinte azonnal, a 1712/2021. (X. 9.) kormányhatározatban reagált, és támogatta a TK K 3/21. sz. döntését.<sup>86</sup> A vitott döntés mellett tette le a voksát két ismert lengyel jogász, *Ewa Łętowska* és *Stanisław Biernat* is, akik tíz pontban foglalták össze, hogy milyen félreértések vannak a TK K 3/21. sz. döntését illetően. Szerintük nem igaz, hogy a TK 2021. október 7-i ítélete azért született, hogy biztosítsa a lengyel alkotmány elsőbbségét az uniós joggal szemben, mivel ezt a TK korábbi ítélkezési gyakorlatában (a K 18/04., K 32/09., SK 45/09. sz. ügyekben) már kellőképpen megállapították.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> A Magyar Közlönyben 2021. október 9-én megjelent kormányhatározat megállapítja, hogy a lengyel alkotmánybíróság döntését az európai uniós intézmények rossz gyakorlata váltotta ki, amely nincs tekintettel a hatáskör-átruházás elvére, és az alapszerződések módosítása nélküli lopakodó hatáskörbővítéssel igyekszik olyan jogköröket elvonni a tagállamoktól, amelyeket azok az Európai Unióra soha nem ruháztak át. Az uniós jog elsőbbsége kizárólag azokon a területeken állhat fenn, ahol az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik, ennek kereteit az EU alapszerződései rögzítik. A magyar kormány határozata leszögezi, az uniós intézmények kötelesek tiszteltetben tartani a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésüknek. Az uniós intézmények mellett a tagállami jogalkalmazó szervek, így különösen az alkotmánybíróságok és bíróságok, jogosultak arra, hogy az európai uniós hatáskörök terjedelmét és határait vizsgálják. A magyar kormány felkéri az EU intézményeit, hogy működésük során tartsák tiszteltetben a tagállami szuverenitást. 1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat. Magyar Közlöny, 187. sz., 2021. 10. 09. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/6ffc6f3041713f4adbc806e370742b4e82096262/megtekintes> (2021. 11. 01.)

<sup>87</sup> "A few days ago, 27 retired judges of the Polish Constitutional Tribunal have issued a statement concerning the judgment K 3/21 of 7 October 2021. We are both among its signatories. With this article, we hope to contribute to the clarification of the false statements contained in that judgment, its oral explanations and statements of representatives of political authorities, regarding the difficult matters of coexistence of Polish law and European Union law." Biernat, Stanisław – Łętowska, Ewa (2021): This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment! Commentary to the statement of retired judges of the Constitutional Tribunal. *Verfassungsblog*, 2021. 10. 27. <https://verfassungsblog.de/this-was-not-just-another-ultra-vires-judgment/> (2021. 11. 01.)

A jelenleg nyilvánosságra került álláspontok többsége szerint a TK K 3/21. sz. döntése nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mert a hatályos Szerződéssel és az Európai Bíróság következetes joggyakorlatával teljes mértékben ellentétes lenne, ha egyes tagállamok tetszés szerint figyelmen kívül hagyhatnák a Bíróság jogerős döntéseit. A Bizottság elnöke úgy fogalmazott, hogy „A lengyel alkotmánybíróság nemrégiben hozott döntése sok mindent megkérdőjelez. Mi már egy ideje aggódunk az igazságszolgáltatás függetlensége miatt. A bírák mentelmi jogát feloldották, és indokolatlanul elűldözték őket hivatalukból. Ez veszélyezteti a bírósági függetlenségét, amely a jogállamiság egyik alappillére. Számos intézkedést hoztunk. Továbbra is rendszeres párbeszédet folytatunk. De sajnos a helyzet romlott. És ez nem csak a Bizottság véleménye: ezt az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága is megerősítette. És most ez a lengyel alkotmánybíróság legutóbbi ítéletben csúcsosodott ki.”<sup>88</sup>

Az ügyben egyre több a nyitott kérdés, például hogy mennyire tekinthető legitimnek, függetlennek és pártatlannak a KT, miután 2021. május 7-én a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: ECtHR) 112 oldalas ítéletében az ECtHR lengyel tagjának részleges különvéleményével egyhangúan elmarasztalta Lengyelországot annak jogsértő kinevezési gyakorlata miatt.<sup>89</sup> Ebből a szempontból nem biztató fejlemény, hogy az Igazságügyi Tanácsok Európai Hálózata (*The European Network of Councils for Judiciary*, ENCJ) ugyanezen okok miatt 2021. október 28-án, Vilniusban kizárta soraiból a lengyel igazságügyi tanácsot (KRK),<sup>90</sup> továbbá a Közigazgatási Bírók Európai Szövetsége (*The Association of European Administrative Judges*, a továbbiakban: AEAJ) közgyűlése 2021. október 15-i nyilatkozatában aggályosnak nevezte a TK K 3/21. sz. döntését. Az AEAJ hangsúlyozta, hogy jól ismert az a tény, hogy néhány uniós alkotmánybíróságnak a nemzeti szabályozás hagy némi értelmezési teret az uniós jogot illetően, eddig azonban egyik tagállami bíróság sem utasította el oly módon az uniós jog elsőbbségének és közvetlen hatályának alapelvét, mint a KT. Emlékeztettek arra, hogy a Bíróság ítéletei az Unió minden tagállamára nézve kötelező érvényűek, és az Európai Unió területén minden nemzeti bíró európai bíróként jár el, a bírák egyik alapelve pedig a törvények betartása, beleértve az uniós jog elsőbbségének alapelvét

<sup>88</sup> “The recent ruling of the Polish Constitutional Court puts much of it into question. We have been concerned about the independence of the judiciary for some time. Judges have seen their immunity being lifted and have been driven out of office without justification. This threatens judicial independence, which is a basic pillar of the rule of law. We have taken a number of measures. We continue to have a regular dialogue. But unfortunately the situation has worsened. And this is not only the Commission’s opinion: This is what has been confirmed by the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. And now, this has culminated in the most recent ruling of the Polish Constitutional Court.” (A fordítás a Szerző munkája.) Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law. Official website of the European Union, 2021. 10. 19. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_5361](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_5361) (2021. 11. 01.)

<sup>89</sup> “Judgement: Art 6 § 1 (constitutional) • Tribunal established by law • Grave irregularities vitiating election of Constitutional Court judge sitting on the panel which examined the applicant company’s constitutional complaint • Art 6 § 1 applicable as constitutional complaint proceedings directly decisive for the asserted civil right • Application of three-step test formulated in *Guðmundur Andri Ástráðsson* Art 6 § 1 (civil) • Fair hearing • Insufficient reasons of courts for refusal to refer a legal question to the Constitutional Court” [...]

“(v) Overall conclusion 289. The Court has established that the fundamental rule applicable to the election of Constitutional Court judges was breached, particularly by the *XERO FLOR w POLSCE sp. z o.o. v. POLAND* JUDGMENT SEPARATE OPINION 78 eighth-term Sejm and the President of the Republic (see paragraphs 275 and 277-278 above). The eighth-term Sejm proceeded to elect three Constitutional Court judges, including M.M., on 2 December 2015, even though the respective seats had already been filled by the three judges elected by the previous Sejm. The President of the Republic refused to swear in the three judges elected by the previous Sejm, and received the oath of office from the three judges elected on 2 December 2015.” Judgment. Case of *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*. European Court of Human Rights, Application no. 4907/18, 2021. 08. 07. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-210065%22%7D> (2021. 11. 01.)

<sup>90</sup> Proposal of the Executive Board of the ENCJ to expel KRS. European Network of Councils for the Judiciary. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/EGA%20Vilnius%202021/ENCJ%20FEB%20proposals%20to%20expel%20KRS%20.pdf> (201.11. 01.)

is. Az AEAJ közgyűlése egyben szolidaritását fejezte azokkal a lengyel kollégákkal, akik szerintük európai bíróként eljárva fenntartják a jogállamiságot.<sup>91</sup> A következő időszakban az a kérdés is megválaszolandó, hogy a KT-nak volt-e egyáltalán hatásköre ilyen döntés meghozatalára, miután – amint azt fentebb már kiemeltük – a lengyel alkotmány 188. cikke szerint a TK csak a nemzetközi megállapodásoknak a lengyel alkotmánnyal való összhangját ellenőrizheti, a nemzetközi bíróságok által hozott ítéletekét azonban nem.<sup>92</sup>

A helyzetet csak bonyolítja az is, hogy a Bíróság a Turów lignitbánya ügyben 2021. szeptember 20-án napi 500 ezer euró; majd a lengyel legfelsőbb bíróság mellett létrehozott fegyelmi tanács ügyben, 2021. október 27-én újabb napi 1 millió euró megfizetésére kötelezte Lengyelországot, amiért nem tett eleget a Bíróság korábbi ítéleteiben foglaltaknak.<sup>93</sup> Bár hiteles információk egyelőre nincsenek arról, hogy ezek végrehajtására sor került-e, de a kikényszerítési mechanizmust ilyen esetekben nem a klasszikus értelemben vett befizetés, hanem az érintett tagállamnak járó uniós juttatások csökkentése jelentheti.

Bizonyára tovább élezi a vitákat az, hogy az Európai Parlament 2021. október 20-án kérését nyújtott be a Bíróságon az Európai Bizottsággal szemben, hogy az alkalmazza Lengyelországra (és Magyarországra) a 2020. december 22-én kihirdetett, az Európai Parlament és a Tanács uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendeletében – 2020/2092 (2020. december 16.) – leírt mechanizmust (*conditionality mechanism*), ami veszélyeztetheti a járvány miatti uniós helyreállítási források (részben támogatás, részben kölcsön) folyósítását az érintett tagállamok részére.<sup>94</sup> Egyelőre a Bizottság azzal hárította el a Parlament követeléseit, hogy megvárja az Európai Bíróságnak a rendeletre vonatkozó, Magyarország és Lengyelország által 2021. március 11-én indított megsemmisítési eljárásban hozott döntését, ami 2022-ben várható.<sup>95</sup> A 2021 októberében tartott meghallgatáson minden jel arra mutatott, hogy a felek nem tudták

<sup>91</sup> *Concerns: judgement of the Polish Constitutional Court on 7 October 2021, K 3/21.* Declaration Of The General Assembly of AEAJ. Association of European Administrative Judges. <https://www.aeaj.org/media/files/2021-10-25-78-AEAJ%20GA%20-%20Declaration%20-%20Poland%20CC%20K3-21.pdf> (2021. 11. 01.)

<sup>92</sup> "The Constitutional Tribunal shall adjudicate regarding the following matters:

1. the conformity of statutes and international agreements to the Constitution;
2. the conformity of a statute to ratified international agreements whose ratification required prior consent granted by statute;
3. the conformity of legal provisions issued by central State organs to the Constitution, ratified international agreements and statutes;
4. the conformity to the Constitution of the purposes or activities of political parties;
5. complaints concerning constitutional infringements, as specified in Article 79, para. 1."

*The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997.* Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Article 188. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2021. 11. 01.)

<sup>93</sup> "Poland must immediately cease lignite extraction activities in the Turów mine." Order of the Vice-President of the Court in Case C-121/21 R. Czech Republic v Poland. Court of Justice of the European Union, Press Release No 89/21, Luxembourg, 2021. 05. 21. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210089en.pdf> (2021. 11. 01.)

"As it has not suspended the application of the provisions of national legislation relating, in particular, to the areas of jurisdiction of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, Poland is ordered to pay the European Commission a daily penalty payment in an amount of €1 000 000. Compliance with the interim measures ordered on 14 July 2021 is necessary in order to avoid serious and irreparable harm to the legal order of the European Union and to the values on which that Union is founded, in particular that of the rule of law." Order of the Vice-President of the Court in Case C-204/21 R. Commission v Poland. Court of Justice of the European Union, Press Release No 192/21, Luxembourg, 2021. 10. 27. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf> (2021. 11. 01.)

<sup>94</sup> EU Parliament preps legal action against Commission over 'failure' to act on rule of law. POLITICO, 2021. 10. 20. <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-legal-action-against-commission-failure-action-rule-of-law-poland-hungary/> (2021. 11. 01.)

<sup>95</sup> A Bizottság feladata ebben az eljárásban az, hogy olyan ügyeket vizsgáljon meg, amelyek „kellően közvetlen módon érintik vagy súlyosan veszélyeztetik az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az uniós pénzügyi érdekeinek védelmét”.

hitelt érdemlően alátámasztani a kereseteiket, így a szakértői várakozás a kereset valószínű elutasításának irányába mutat.<sup>96</sup> A példátlan lengyel alkotmánybíróági ítéletre a Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen egy nyilatkozattal reagált, amelyben megígérte, hogy a Szerződésben rendelkezésre álló összes jogosítványt felhasználja az elsőbbség elvének biztosítására.<sup>97</sup> A Bizottság elnöke komoly aggodalmának adott hangot a lengyel jogállamisági helyzet kapcsán. „Az Európai Bizottság jelenleg gondosan értékeli ezt az ítéletet. De én már most is elmondhatom önöknek: mélyégesen aggódom. Ez az ítélet az Európai Unió alapjait kérdőjelezi meg. Ez az európai jogrend egységének egyértelmű megkérdőjelezése. Csak egy közös jogrend biztosítja az egyenlő jogokat, a jobbiztonságot, a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat és ezáltal a közös politikákat. Ez az első alkalom, hogy egy tagállam bírósága úgy ítéli meg, hogy az uniós szerződések összeegyeztethetetlenek a nemzeti alkotmánnyal. Ez súlyos következményekkel jár a lengyel népre nézve. Az ítélet ugyanis közvetlen hatással van az igazságszolgáltatás védelmére. Az ítélet aláássa a bírói függetlenség védelmét, ahogyan azt a Szerződés 19. cikke garantálja, és ahogyan azt az Európai Bíróság értelmezi. Független bíróságok nélkül az emberek gyengébb védelemben részesülnek, következképp a jogaik veszélybe kerülnek.”<sup>98</sup>

Jelenleg még nem mérhető fel, hogy a TK K 3/21. sz. döntésének milyen következményei lesznek a gyakorlatban, az hogyan hat majd az Európai Unióra és magára Lengyelországra. Egy biztosan állítható: a hatályos és Lengyelország által is ratifikált Szerződésekben lefektetett alapelvek érvényesülésének ily módon történő megkérdőjelezése az Uniót olyan krízisbe sodorhatja, amely egyértelműen negatív politikai és gazdasági következményekkel járna minden egyes tagállam számára, és komolyan gyengíthetné az Unió szerepét a világban. Leegyszerűsítve, ha két teljesen ellentétes álláspont ütközik, akkor valamelyiket vagy mindkettőt módosítani kell ahhoz, hogy kompromisszum születhessen. A Szerződések módosításának több évtizedes gyakorlata alapján a Szerződést a tagállamok csak egyhangúan változtathatják meg, ami a jelen esetben esélytelen. Ha ez a folyamat elindulna, akkor is évekbe telne, míg egy új Szerződés megszületne és azt egyhangúsággal jóvá is hagynák – annak esetleges tartalmáról nem is szólva. A gyors és hatékony megoldás az lenne, ha a lengyel kormány és a vele szorosan együttműködő TK változtatna az álláspontján, ami politikai okokból megint csak nem valószínű, inkább egy elnyúló politikai diskurzusra készül a jelenlegi lengyel kormány.<sup>99</sup> Gyakran emlegetett megold-

<sup>96</sup> Meg kell jegyezni, hogy a szóban forgó pénzeszközökhöz való hozzájutás feltétele, hogy minden tagállam benyújtja az ún. helyreállítási és ellenállóképességi tervét, és azt a Bizottság jóváhagyja. Lengyelország csak támogatások formájában 24 milliárd eurót kapna ezekből a forrásokból, de ebben a kérdésben sincs előrehaladás.

Jourova: EU 'will start collapsing' unless it takes on Polish challenge. *EURACTIV*, 2021. 10. 12. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/jourova-eu-will-start-collapsing-unless-it-takes-on-polish-challenge> (2021. 11. 01.)

<sup>97</sup> Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the preparation of the European Council meeting of 21–22 October 2021. Official website of the European Union, 2021. 10. 20. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_5381](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_5381) (2021. 11. 01.)

<sup>98</sup> "The European Commission is, at the moment, carefully assessing this judgement. But I can already tell you today: I am deeply concerned. This ruling calls into question the foundations of the European Union. It is a direct challenge to the unity of the European legal order. Only a common legal order provides equal rights, legal certainty, mutual trust between Member States and therefore common policies. This is the first time ever that a court of a Member State finds that the EU Treaties are incompatible with the national constitution. This has serious consequences for the Polish people. Because the ruling has a direct impact on the protection of the judiciary. The ruling undermines the protection of the judicial independence as guaranteed by Article 19 of the Treaty and as interpreted by the European Court of Justice. Without independent courts, people have less protection and consequently their rights are at stake." (A fordítás a Szerző munkája.) Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law, i.m.

<sup>99</sup> „Nem fogunk beleegyezni az uniós intézmények kompetenciáinak folyamatos bővítésébe sem, de megoldásra törekszünk a viták során.” Mateusz Morawiecki: Lengyelország nyitott a párbeszédre, de nem hagyja magát zsarolni. *Infostart / MTI*, 2021. 10. 02. <https://infostart.hu/kulfold/2021/10/21/mateusz-morawiecki-lengyelorszag-nyitott-a-parbeszedre-de-nem-hagyja-magat-zsarolni> (2021. 11. 01.)

dás lenne, ha Lengyelország kilépne az Unióból, amit maga a jelenlegi lengyel kormány is elutasít, de ha ez bekövetkezne, akkor is egy évekig tartó tárgyalássorozat lezárása után lehetne csak a végső búcsút megejteni.

A tanulmány befejezésének idején még annyira sok a nyitott kérdés, a helyzet annyira összetett és politikailag érzékeny, hogy azok alapos végiggondolására, pláne megválaszolására jelenleg nem lehet vállalkozni. Egy biztos, ha egy klubba belép valaki, akkor annak jól ismert szabályait be kell tartani. Ha azokkal egy tag már nem tud vagy nem akar azonosulni, lehet a szabályok megváltoztatását indítványozni, és közösen, a többi taggal együtt erről dönteni. Egyet azonban nem szabad: a közös szabályokat egyoldalúan felrúgni. Ismételten idézve Ursula von der Leyen 2021. szeptember 19-i beszédéből: „Az Európai Unióhoz való csatlakozáskor a lengyel nép bizalmat szavazott az Európai Uniónak. Elvárták, hogy az Európai Unió megvédje a jogait. És joggal. A Bizottság az őrzője a Szerződésnek. A Bizottságom feladata, hogy megvédje az uniós polgárok jogait, bárhol is éljenek az Uniónkban. A jogállamiság az a ragasztó, amely összeköti az Uniót. Ez egységünk alapja. Alapvető fontosságú azon értékek védelméhez, amelyekre az Unió épül: a demokrácia és a szabadság, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása. És ezt mind a 27 tagállam aláírta az Unió részeként, szuverén országokként, szabad emberekként. [...] Nem engedhetjük meg, és nem is fogjuk megengedni, hogy közös értékeinket veszélybe sodorják.”<sup>100</sup>

## Felhasznált irodalom

1053/E/2005. AB határozat. Alkotmánybíróság, 2006. 06. 16. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/o/EB94CEFE505300BoC1257ADA0052A199?OpenDocument> (2021. 10. 30.)

1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat. Magyar Közlöny, 187. sz., 2021. 10. 09. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/6ffcbf3041713f4adbc806e370742b4e82096262/megtekintes> (2021. 11. 01.)

1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről. Net Jogtár. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98700012.tvr> (2021. 09. 19.)

A Bíróság (hatodik tanács) 1990. november 13-i ítélete. *Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA*. EUR-Lex, C-106/89. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0106> (2021. 09. 25.)

<sup>100</sup> “When joining the European Union, the Polish people put their trust in the European Union. They expected the European Union to defend their rights. And rightly so. The Commission is the guardian of the Treaty. It is my Commission’s duty to protect the rights of EU citizens, wherever they live in our Union. The rule of law is the glue that binds our Union together. It is the foundation of our unity. It is essential for the protection of the values, on which our Union is founded: democracy, freedom, equality and respect for human rights. And this is what all 27 Member States have signed up to as part of this Union, as sovereign countries and free people. [...] We cannot and we will not allow our common values to be put at risk.” Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law, *i.m.*

- A Bíróság 1/91. sz. véleménye, 1991. december 14. „Megállapodás-tervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között”. Az Európai Unió Bírósága. <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-AVIS-C-0001-1991-200407018-05Noo.html> (2021. 09. 19.)
- A Bíróság 1963. február 5-i ítélete. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen*. EUR-Lex, 26-62. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026> (2021. 09. 19.)
- A Bíróság 1964. július 15-i ítélete. *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* EUR-Lex, 6-64. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006> (2021. 09. 25.)
- A Bíróság 1970. december 17-i ítélete. *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. EUR-Lex, 11-70. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> (2021. 09. 25.)
- A Bíróság 1996. március 5-i ítélete. *Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai*. Az Európai Unió Bírósága, Határozatok Tára, C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyek. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-46/93> (2021. 09. 25.)
- A Bíróság ítélete, 1978. március 9. „A nemzeti bíróság általi eltekintés a közösségi joggal ellentétes törvény alkalmazásától”. A 106/77. sz. ügyben, a Bírósághoz a Pretore de Susa (Olaszország) által az EGK-Szerződés 177. cikke alapján benyújtott, az e bíróság előtt az Állami Adóhatóság és a Simmenthal Részvénytársaság (székhelye: Monza) között folyamatban lévő eljárásban az EGK-Szerződés 189. cikkének értelmezésére, és különösen a közösségi jog és az esetleges ellentétes nemzeti törvényi rendelkezések ütközése esetén a közösségi jog közvetlen alkalmazandóságának következményeire vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában. Az Európai Unió Bírósága. <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-ARRET-C-0106-1977-200406992-05Noo.html> (2021. 09. 25.)
- A Bíróság ítélete (első tanács), 2016. február 4. *Sebat Ince elleni büntetőeljárás*. EUR-Lex, C-336/14. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:62014CJ0336> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (hatodik tanács), 2020. július 16. *Cabinet de avocat UR kontra Administrația Sector 3 a Finanțelor Publice prin Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București és társai*. EUR-Lex, C-424/19. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0424> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (ötödik tanács), 2014. szeptember 18. *Vueling Airlines SA kontra Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia*. EUR-Lex, C 487/12. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0487> (2021. 09. 27.)

- A Bíróság (nagytanács) 2008. december 16-i ítélete. *CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt.* EUR-Lex, C-210/06. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0210> (2021. II. 01.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2013. február 26. *Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson.* EUR-Lex, C-617/10.sz.ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:62010CJ0617> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2013. február 26. *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal.* EUR-Lex, C-399/11. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0399> (2021. 09. 25.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2016. április 19. *Dansk Industri (DI), agissant pour Ajos A/S kontra Sucession Karsten Eigil Rasmussen.* EUR-Lex, C-441/14. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0441> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. június 24. *OG és Pl.* EUR-Lex, C-573/17. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:62017CJ0573> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. július 29. *Alekszij Torubarov kontra Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.* EUR-Lex, C-556/17. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0556> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2019. november 19. *A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy.* EUR-Lex, C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0585> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2020. május 14. *FMS és társai kontra Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság és Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság.* EUR-Lex, C-924/19. PPU. és C-925/19. PPU. sz. egyesített ügyek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0924> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. május 18. *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" és társai kontra Inspecția Judiciară és társai.* EUR-Lex, C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. egyesített ügyek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0083> (2021. 09. 27.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. március 2. *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai.* EUR-Lex, C-824/18. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0824> (2021. II. 01.)
- A Bíróság ítélete (nagytanács), 2021. október 6. *Az eljárást indította: W.Ż.* EUR-Lex, C-487/19. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0487> (2021. 09. 27.)

- A Bíróság június 19-i ítélete: 1990. *The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és társai*. EUR-Lex, C-213/89. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0213> (2021. 09. 25.)
- A Bíróság október 5-i ítélete: 1994. *Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa*. EUR-Lex, C-280/93. sz. ügy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0280> (2021. 10. 23.)
- A Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlása (2016. július 27.) a lengyelországi jogállamiságról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 217/53, 2016. 08. 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016H1374&from=EN> (2021. 10. 30.)
- A Bizottság (EU) 2017/146 ajánlása (2016. december 21.) a lengyelországi jogállamiságról a Bizottság (EU) 2016/1374 ajánlásának kiegészítésére. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 22/65, 2017. 01. 27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H0146&from=EN> (2021. 11. 01.)
- A Bizottság (EU) 2017/1520 ajánlása (2017. július 26.) a lengyelországi jogállamiságról valamint az (EU) 2016/1374 és az (EU) 2017/146 ajánlás kiegészítéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 228/19, 2017. 09. 02. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1520&from=EN> (2021. 11. 01.)
- A Bizottság (EU) 2018/103 ajánlása (2017. december 20.) a lengyelországi jogállamiságról, valamint az (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 és (EU) 2017/1520 ajánlások kiegészítéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 17/50, 2018. 01. 23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0103&from=EN> (2021. 11. 01.)
- A C-558/18. és C-563/18. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet. *Miasto Łowicz és Prokurator Generalny*. Az Európai Unió Bírósága, 35/20. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. március 26. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200035hu.pdf> (2021. 11. 01.)
- A C-619/18. sz. ügyben hozott ítélet. *Bizottság kontra Lengyelország*. Az Európai Unió Bírósága, 81/19. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2019. június 24. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190081hu.pdf> (2021. 11. 01.)
- Alter, Karen J. (2001): *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Arigho, Redmond (2014): The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution or Federalism in Action? *Journal of Postgraduate Research*, 13. évf. 7–23. <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/73628/The%20Supremacy> (2021. 09. 19.)
- Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” and Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor. Az Európai Unió Bírósága, Case C-355/19 (Joined Cases C-83/19, C-127/19,

C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=231503&pageIndex=o&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2450526> (2021. 09. 27.)

*A Sąd Najwyższy (Lengyelország) által 2019. június 26-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem* – W.Ż. C-487/19. sz. ügy. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2019. 10. 07. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62019CN0487:HU:PDF> (2021. 09. 27.)

*Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union K 3/21.* Trybunał Konstytucyjny, 2021. 10. 07. <https://trybunal.gov.pl/en> (2021. 11. 01.)

*A Törvényszék ítélete (kibővített harmadik tanács), 2021. szeptember 22. Dimosia Epicheirisi Illektrismou AE (DEI) kontra Európai Bizottság.* EUR-Lex, T-639/14. RENV, T-352/15. és T-740/17. sz. egyesített ügyek. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:62014TJ0639> (2021. 09. 27.)

*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.* EUR-Lex, 2017. 12. 20., COM(2017) 835 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PCo835&from=EN> 2021. 11. 01.)

Bakó Beáta Csilla (2014): *Unió alapjogok a tagállamokban Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái.* „Vakablak” Mailáth György tudományos pályázat, Közigazgatási, munkaügyi és európai uniós szekció, 1. helyezés. [https://birosag.hu/sites/default/files/2019-01/bako\\_beata\\_csilla\\_o.pdf](https://birosag.hu/sites/default/files/2019-01/bako_beata_csilla_o.pdf) (2021. 09. 25.)

Biernat, Stanisław – Łętowska, Ewa (2021): *This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment! Commentary to the statement of retired judges of the Constitutional Tribunal.* *Verfassungsblog*, 2021. 10. 27. <https://verfassungsblog.de/this-was-not-just-another-ultra-vires-judgment/> (2021. 11. 01.)

Blutman László (2017): Szürkületi zóna: az alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 1–14.

Blutman László (2011): A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok.* HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 227–250.

*BVerfGE 123, 267 – Lisbon Decision (Lissabon-Urteil).* German Law Archive. <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1179> (2021. 10. 23.)

*BVerfGE 37, 271 – Solange I.* <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo37271.html> (2021. 10. 23.)

Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán (2004): Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog*, 4. évf. 3. sz. 19–29.

Chronowski Nóra (é.n.): „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” c. szócikk. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Alkotmányjog rovat. <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> (2021. II. 01.)

Claes, Monica (2016): The Validity and Primacy of EU Law and the ‘Cooperative Relationship’ between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 23. évf. 1. sz. 151–170.

*Concerns: judgement of the Polish Constitutional Court on 7 October 2021, K 3/21*. Declaration Of The General Assembly of AEAJ. Association of European Administrative Judges. <https://www.aeaj.org/media/files/2021-10-25-78-AEAJ%20GA%20-%20Declaration%20-%20Poland%20CC%20K3-21.pdf> (2021. II. 01.)

*Conseil d'Etat, 1 / 2 SSR, du 3 décembre 2001, 226514, publié au recueil Lebon*. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008025148/> (2021. 10. 30.)

Csuhány Péter – Sonnevend Pál (2009): 2/A § (Európai Unió). In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja 1–2*. Századvég Kiadó, Budapest, 238–270.

*Decision 2006/03/08 – Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III*. Ústavní soud, é.n. <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii> (2021. 10. 16.)

*Decision 2008/11/26 – Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I*. Ústavní soud, é.n. <https://www.usoud.cz/en/decisions/2008-11-26-pl-us-19-08-treaty-of-lisbon-i> (2021. 10. 18.)

*Decision 2012/01/31 – Pl. ÚS 5/12: Slovak Pension*. Ústavní soud, é.n. <https://www.usoud.cz/en/decisions/2012-01-31-pl-us-5-12-slovak-pensions> 2021. 10. 16.)

*Decision on the application to the Court of Justice of European Communities for a preliminary ruling*. Lithuanian Constitutional Court, 8 May 2007, Case No. 47/04. <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/tai400/content> (2021. 10. 18.)

*Decision of 7 July 2015, case K 61/13*. Trybunał Konstytucyjny. <https://trybunal.gov.pl/en/> (2021. 10. 16.)

*Decision of 7 October 2021, case K 3/21*. Trybunał Konstytucyjny. <https://trybunal.gov.pl/en/> (2021. 10. 16.)

*Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*. Conseil constitutionnel. [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2007560dc/jurisprudence\\_cc\\_traites.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2007560dc/jurisprudence_cc_traites.pdf) (2021. 10. 30.)

- Décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013.* Conseil constitutionnel. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013314QPC.htm> (2021. 10. 16.)
- Dimitrakopoulos, Ioannis (2018): *Conflicts between EU law and National Constitutional Law in the Field of Fundamental Rights.* EJTN-AEAJ Training on Conflicts of Norms/Multi-level protection in the Application of Fundamental Rights, Thessaloniki, Greece, 15–16 March 2018. <https://www.ejtn.eu/PageFiles/17318/DIMITRAKOPOULOS%20Conflicts%20between%20EU%20law%20and%20National%20Constitutional%20Law.pdf> (2021. 10. 21.)
- Elbers, Uta – Urban, Nikolaus (2001): The Order of the German Federal Constitutional Court of 7 June 2000 and the Kompetenz-Kompetenz in the European Judicial System. *European Public Law*, 7. évf. 1. sz. 21–32. <https://kluwerlawonline.com/journalIssue/European+Public+Law/7.1/781> (2021. 10. 16.)
- EU Parliament preps legal action against Commission over ‘failure’ to act on rule of law. *POLITICO*, 2021. 10. 20. <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-legal-action-against-commission-failure-action-rule-of-law-poland-hunary/> (2021. 11. 01.)
- Fazekas Flóra (2009): A közösségi jog elsődlegessége a cseh Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában. *Európai jog*, 2009. 5. sz. 34–44.
- Fazekas Flóra (2009): *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírási felfogások tükrében.* Doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. <https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/97185/ertekezes.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (2021. 10. 16.)
- Founding Agreements.* Official website of the European Union, é.n. [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_en](https://europa.eu/european-union/law/treaties_en) (2021. 09. 25.)
- Headnotes to the Judgment of the Second Senate of 5 May 2020.* Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505\\_2bv085915en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bv085915en.html) (2021. 10. 23.)
- Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary. *gov.pl (website of the Republic of Poland)*, 2020. 11. 26. <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary> (2021. 11. 01.)
- Jourova: EU ‘will start collapsing’ unless it takes on Polish challenge. *EURACTIV*, 2021. 10. 12. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/jourova-eu-will-start-collapsing-unless-it-takes-on-polish-challenge> (2021. 11. 01.)
- Judgment 199/2009, of 28 of September of 2009.* Tribunal Constitucional de España. <https://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2009-16767.pdf> (2021. 10. 18.)

*Judgment. Case of Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland.* European Court of Human Rights, Application no. 4907/18, 2021. 08. 07. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:%22001-210065%22}}> (2021. 11. 01.)

*Judgment of the Court (Eighth Chamber) of 26 May 2016. ZS „Ezernieki” v Lauku atbalsta dienests.* EUR-Lex, Case C-273/15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ:C:2016:260:TOC&uri=uriserv:OJ.C..2016.260.OI.0010.OI.ENG> (2021. 09. 27.)

*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 19 January 2010. Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG.* EUR-Lex, Case C-555/07. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0555> (2021. 10. 23.)

*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2021. A.B. and Others v Krajowa Rada Sądownictwa and Others.* EUR-Lex, Case C-824/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0824> (2021. 09. 27.)

*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 November 2005. Werner Mangold v Rüdiger Helm.* EUR-Lex, Case C-144/04. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0144> (2021. 10. 23.)

*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 December 2018. The Minister for Justice and Equality and The Commissioner of the Garda Síochána v Workplace Relations.* EUR-Lex, Case C-378/17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0378> (2021. 09. 27.)

*Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 July 2016. Criminal proceedings against Atanas Ognyanov.* EUR-Lex, Case C-614/14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0614> (2021. 09. 27.)

*Judgment of the Court (Second Chamber) of 29 April 1999. Erich Ciola v Land Vorarlberg.* European Court reports, Case C-224/97. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61997CJ0224&from=en> 2021. 09. 27.)

*Judgment of the Court of 9 March 1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA.* EUR-Lex, Case 106/77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106> (2021.10. 23.)

Komarek, Jan (2012): Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution. *Verfassungsblog*, 2012. 02. 22. <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/> 2021. 10. 16.)

Láris Liliána (2017): Az alapvető jogok érvényesülésének problémái az Európai Unióban. *Eljárásjogi Szemle*, 3. évf. 3–10. <https://eljarasjog.hu/2017-evfolyam/az-alapveto-jogok-ervenyesulesenek-problemai-az-europai-unioban/> (2021. 09. 25.)

- Larrouturou, Thibaut (2021): Le Conseil d'État réaffirme la suprématie de la norme constitutionnelle face au droit de l'Union européenne. *JP (Jus Politicum) blog*, 2021. 06. 01. <https://blog.juspoliticum.com/2021/06/11/le-conseil-detat-reaffirme-la-suprematie-de-la-norme-constitutionnelle-face-au-droit-de-lunion-europeenne-par-thibaut-larrouturou/> (2021. 10. 30.)
- Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016. Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rs20160621\\_2bvr272813.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rs20160621_2bvr272813.html) (2021. 10. 16.)
- Magyarország Alaptörvénye. (2011. április 25.) Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye – Wolters Kluwer – Jogtár, é.n. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (2021. 11. 01.)
- Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Bundeszentrale für politische Bildung*, Das Europalexikon. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177123/maastricht-urteil-des-bundesverfassungsgerichts> (2021. 10. 23.)
- Mateusz Morawiecki: Lengyelország nyitott a párbeszédre, de nem hagyja magát zsarolni. *Infostart / MTI*, 2021. 10. 02. <https://infostart.hu/kulfold/2021/10/21/mateusz-morawiecki-lengyelorszag-nyitott-a-parbeszedre-de-nem-hagyja-magat-zsarolni> (2021. 11. 01.)
- Naszladi Georgina (2014): Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. *Európai Jog*, 14. évf. 6. sz. 12–16.
- Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 202/344, 016. 06. 07. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016L/AFI/DCL/17&from=EN> (2021. 09. 27.)
- Orbán Endre (2020): *Alkotmányos Identitás az Európai Unióban*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest. <https://jog.tk.hu/uploads/files/monografia3.pdf> (2021. 10. 30.)
- Omnes, Maître Ophélie (2021): La primauté du droit de l'union européenne, un principe cardinal dans la tourmente. *Institut Jacques Delors*, 2021. 10. 06. <https://institutdelors.eu/publications/la-primaute-du-droit-de-lunion-europeenne-un-principe-cardinal-dans-la-tourmente/> (2021. 10. 22.)
- Order of 6 November 2014, Banking Act, U-I-295/13. Ustavno sodišče Republike Slovenije. <https://www.us-rs.si/decisions/?lang=en> (2021. 10. 20.)
- Order of 14 January 2014. 2 BvR 2728/13. Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche\\_Formular.html?gtp=5403124\\_list%253D2&facettedYear=2014+2017&language\\_\\_=en](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?gtp=5403124_list%253D2&facettedYear=2014+2017&language__=en) (2021. 10. 16.)

- Order of 18 July 2017.* 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. Bundesverfassungsgericht. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche\\_Formular.html?gtp=5403124\\_list%253D2&facettedYear=2014+2017&language=en](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?gtp=5403124_list%253D2&facettedYear=2014+2017&language=en) (2021. 10. 16.)
- Order of the Court (Seventh Chamber) of 24 May 2016. Leonmobili Srl and Gennaro Leone v Homag Holzbearbeitungssysteme GmbH and Others.* EUR-Lex, Case C-353/15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CO0353%2801%29> (2021. 09. 27.)
- Order of the Court (Ninth Chamber) of 15 October 2015. Manfred Naderhirn v Mag. Jungwirth u. Mag. Fabian OHG and Others.* EUR-Lex, Case C-581/14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CO0581> (2021. 09. 27.)
- Order of the Vice-President of the Court in Case C-121/21 R. Czech Republic v Poland.* Court of Justice of the European Union, Press Release No 89/21, Luxembourg, 2021. 05. 21. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/cp210089en.pdf> (2021. 11. 01.)
- Order of the Vice-President of the Court in Case C-204/21 R. Commission v Poland.* Court of Justice of the European Union, Press Release No 192/21, Luxembourg, 2021. 10. 27. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf> (2021. 11. 01.)
- Ordinanza 103/2008.* (2008. 04. 15.) Corte costituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionJudgment.do> (2021. 10. 16.)
- Ordinanza 207/2013.* (2013. 07. 18.) Corte costituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionJudgment.do> (2021. 10. 16.)
- Ordinanza 24/2017.* (2017. 01. 26.) Corte costituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionJudgment.do> (2021. 10. 16.)
- Papp Mónika – Várnay Ernő (2017): *Az Európai Unió joga*. Wolters Kluwer Kft., Budapest.
- Paris, Davide (2017): Constitutional courts as European Union courts: The current and potential use of EU law as a yardstick for constitutional review. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24. évf. 6. sz., 792–821.
- Petersen, Niels – Chatziathanasio, Konstantin (2021): *Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law*. European Parliament, Study requested by the AFCO committee. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL\\_STU\(2021\)692276\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU(2021)692276_EN.pdf) (2021. 10. 30.)
- Proposal of the Executive Board of the ENCJ to expel KRS.* European Network of Councils for the Judiciary. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/EGA%20Vilnius%202021/ENCJ%20EB%20proposal%20to%20expel%20KRS%20.pdf> (2021. 11. 01.)

*Sentenza 348/2007*. Cortecostituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=348> (2021. 10. 23.)

*Sentenza 349/2007*. Cortecostituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2007&numero=349> (2021. 10. 23.)

*Sentenza 102/2008*. Cortecostituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2008&numero=102> (2021. 10. 23.)

*Sentenza 103/2008*. Cortecostituzionale. <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2008&numero=103> (2021. 10. 23.)

Solange I und Solange II-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. *Bundeszentrale für politische Bildung*, Das Europalexikon. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/309447/solange-i-und-solange-ii-rechtsprechung-des-bundesverfassungsgerichts> (2021. 10. 23.)

*Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the rule of law crisis in Poland and the primacy of EU law*. Official website of the European Union, 2021. 10. 19. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_5361](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_5361) (2021. 11. 01.)

*Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the preparation of the European Council meeting of 21-22 October 2021*. Official website of the European Union, 2021. 10. 20. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_5381](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_5381) (2021. 11. 01.)

*Supériorité des traités sur les lois*. Conseil d'État, Assemblée, 20 octobre 1989, Nicolo. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/les-grandes-decisions-du-conseil-d-etat/conseil-d-etat-assemblee-20-octobre-1989-nicolo> (2021. 10. 23.)

SV 2/12–18. (2013. 03. 16.) Verfassungsgerichtshof Österreich. [https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte\\_Entscheidungen.de.html](https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte_Entscheidungen.de.html) (2021. 10. 20.)

SV1/2013–15. (2013. 10. 03.) Verfassungsgerichtshof Österreich. [https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte\\_Entscheidungen.de.html](https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/Ausgewaehlte_Entscheidungen.de.html) (2021. 10. 20.)

*Szerződés európai alkotmány létrehozásáról*. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 47. évf. 2004. december 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2004/310/01&from=HU> (2021. 09. 27.)

*The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997*. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Article 188. <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/koni.htm> (2021. 11. 01.)

Thiele, Alexander (2020): VB vom Blatt: Das BVerfG und die Büchse der ultra-vires-Pandora. Das Urteil in Sachen Anleihenkaufprogramm der EZB. *Verfassungsblog*, 2020. 05. 05.

<https://verfassungsblog.de/vb-vom-blatt-das-bverfg-und-die-buechse-der-ultra-vires-pandora/> (2021. 10. 23.)

Thiele, Alexander (2021): Whoever equates Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken. *Verfassungsblog*, 2021. 10. 10. <https://verfassungsblog.de/whoever-equals-karlsruhe-to-warsaw-is-wildly-mistaken/> (2021. 10. 23.)

Traser Julianna Sára – Béres Nóra – Marinkás György – Pék Erzsébet (2020): Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. évf. 2. sz. 102–127.

Várnay Ernő (2007): Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 10. sz. 423–436.

Várnay Ernő (2019): Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő Alkotmánybíráskodás? *Állam- és jogtudomány*, 60. évf. 2. sz. 63–91.

White, Camille (2014): National Constitutional Courts and the EU The Evolution of the Conseil Constitutionnel and the Bundesverfassungsgericht. *Civitas: Institute for the Study of Civil Society*, 2014. november. <https://www.civitas.org.uk/content/files/NationalConstitutionalCourtsandtheEU.pdf> (2021. 10. 16.)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego. <https://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions> (2021. 11. 01.)

## MESE KÉT FÖDERÁCIÓRÓL... A BELGIUMI ÉS A BOSZNIAI FÖDERÁCIÓ, AVAGY MŰKÖDŐKÉPESEK-E A MULTIETNIKUS MODELLEK?

Kemenszky Ágnes – Kőváriné Ignáth Éva\*

### Bevezetés

Belgium és Bosznia-Hercegovina legfeljebb akkor szokott együtt szerepelni a híradásokban, amikor arról van szó, hogy melyik államban tartott tovább a kormány nélküliség időszaka. Ebben a tekintetben Bosznia nem tudta letaszítani a trónról Belgiumot; igaz, a belga politikai rendszernek jóval nagyobb rutinja van az efféle helyzetek átvészelésében.

A két ország – a számos különbség megléte mellett – több tekintetben hasonló, mindkettő multietnikus állam, ráadásul Belgiumban és Boszniában is három etnikai<sup>1</sup> közösség osztja meg a hatalmat egymás között. Mind a két ország államszerkezete és politikai rendszere tükrözi azt a törekvést, hogy az államalkotó nemzetek hatalommegosztása a közigazgatás és az állami működés minden szintjén érvényesüljön (Belgiumban inkább arányosan, Boszniában a paritás elve szerint). Belgiumra és Boszniára is jellemző, hogy a politikai szcéná rendkívül sokszínű, és mindkét országban a politikai pártok alapvetően az államalkotó entitásokhoz és/vagy nemzetekhez kötődnek, és etnonacionalista retorikát hangoztatnak – igaz, ez Boszniára sokkal inkább jellemző, mint a többnyire mérsékelt belga pártokra. Mindez egyébként azt is jelzi, hogy egyik országban sem sikerült a nemzeti identitásokat felülíró vagy azok helyébe lépő kollektív identitásokat megteremteni: bár sok vicc szól arról, hogy valójában ki a belga, de sem Belgiumban, sem pedig Boszniában nem meghatározó az állampolgárok identitásmátrixában a belga, illetve a boszniai identitás. Abban is hasonló a két állam, hogy egyes közösségek (Belgiumban például a flamandok, Boszniában pedig a boszniai szerbek) szecessziós törekvéseket hangoztatnak – hol kisebb, hogy nagyobb elánnal, attól függően, hogy a politikai térben az elszakadáspártiak éppen mennyire erősek vagy meghatározó jelentőségűek.

Jelen tanulmányban arra keressük a választ, hogy a két országban milyen módszereket és mennyiben alkalmaznak az etnikai sokszínűség megőrzésére; ezek a módszerek – amelyek egyik állam esetében sem kizárólagosan vannak jelen, hanem több modell együttesen határozza meg az állam működését – mennyiben sikeresek; sikerességüket milyen tényezők erősítik vagy gyengítik; valamint hosszabb távon mennyiben képesek hozzájárulni az államok jelenlegi struktúra szerinti fennmaradásához.

\* Kemenszky Ágnes, egyetemi adjunktus, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem; Kőváriné Ignáth Éva, egyetemi adjunktus, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Jelen dolgozatban annak ellenére használjuk szinonimaként az etnikum és a nemzet fogalmakat, hogy a kettő közti különbség vonatkozásában az etnoszimbolista Anthony D. Smith-szel értünk egyet. Bővebben lásd Smith, Anthony D. (1986): *The Ethnic Origins of Nations*. Blackwell Publishing, Oxford.

## A többnemzetiségű jelleg fenntartását szolgáló államszerkezeti modellek

Az etnopolitikai konfliktusok kezelési módozatainak két csoportja létezik a McGarry–O’Leary szerzőpáros szerint:<sup>2</sup> az egyikbe az etnokulturális különbségek felszámolását megcélzó módszerek tartoznak (ilyenek például az erőszakos asszimiláció, a deportálás gyakorlata vagy a népirtás), a másik csoportba tartozó eszközök viszont éppen ellenkezőleg, az etnokulturális különbségek megőrzésére törekednek. Utóbbiakkal foglalkozik a jelen tanulmány is, és a következő részben bemutatja az alapvető autonómiatípusokat, a föderalizmust és az etnoföderalizmust, valamint a konszociális demokráciamodellt.

### Autonómia

Az etnikai pluralizmus megőrzésének szándéka húzódik az autonómiamodellek alkalmazása mögött. Mielőtt azonban rátérnénk az autonómia részletesebb bemutatására, tisztáznunk kell, hogy míg a fogalmat a magyar terminológia a kisebbségi autonómiákra vonatkoztatja túlnyomó részt (vagyis a területi és a személyi autonómiára, és így teszünk mi is a tanulmány elméleti felvezető részében), addig az autonómia kifejezést a külföldi (jellemzően angolszász) szélesebb körű használatban sokszor más fogalmakkal mossák össze, s a szuverenitás, az önrendelkezés, a kollektív jogok stb. szinonimájaként használják. Ráadásul a pontos értelmezés tekintetében nem sietnek segítségünkre a nemzetközi jogi dokumentumok sem; ha áttekintjük az irányadó nemzetközi szervezetek dokumentációját, mind az univerzális, mind a regionális intézményekre jellemző, hogy rendkívül kesztyűs kézzel bánnak az autonómia kifejezéssel, csak elvétve használják, és akkor is általánosabb értelemben és inkább a kisebbségi jogokkal és a demokráciával összefüggésben, valamint nem szorgalmazzák kifejezetten az autonómiamodellek alkalmazását sem.

Általánosságban az autonómia kifejezés egyaránt vonatkoztatható az egyénekre, és az egyének csoportjaira is,<sup>3</sup> számunkra nyilván az utóbbi megközelítés releváns. Egy másik megközelítés szerint el kell különítenünk egymástól azt a két esetet, amikor az államra, és amikor az állam alatti szintekre vonatkoztatjuk az autonómiát. Előbbi esetben az önmagát kormányzó állam az autonómia birtokosa, utóbbiban pedig egy decentralizációs folyamat eredményeként egy állam alatti szinten elhelyezkedő közigazgatási egységhez delegálják a központi hatalmi jogosítványok egy részét. Itt megint csak az utóbbi esetre fókuszál a jelen tanulmány.

Pontos és széles körben elfogadott meghatározás az autonómia esetében sincs, ehelyett szinte minden teoretikus megalkotja a maga definícióját. Jelen dolgozatban Gerencsér Balázs és Juhász Albin meglehetősen tág értelmezésű meghatározását tekintjük irányadónak, mely szerint „az autonómia olyan kisebbségvédelmi intézmény, amely az egyes államokban az autonómiához tartozó embercsoport, vallási csoport, kulturális csoport vagy terület érdekeit hivatott védeni”.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> McGarry, John – O’Leary, Brendan (1993): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*. Routledge, London – New York.

<sup>3</sup> Vonatkoztatható intézményekre is (például egyetemi autonómia), de ezzel az aspektussal ehelyütt nem foglalkozunk.

<sup>4</sup> Gerencsér Balázs – Juhász Albin (2001): *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. In: PPKE–JÁK Flachbarth Ernő Kisebbségi Jogai Kutatóműhely, Flachbarth-füzetek, 2018. 4. kötet. 17. [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/11956/file/Gerencser-Juhasz\\_A\\_kisebbségi\\_autonomia.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/11956/file/Gerencser-Juhasz_A_kisebbségi_autonomia.pdf) (2021. 11. 15.)

Fontos még – ha röviden is, de – tisztázni az autonómia és a föderalizmus közötti viszonyt, annál is inkább, mert jelen tanulmányban is alapkategóriaként kezeljük ezeket (a konszociáció mellett). Az autonómiamegoldások<sup>5</sup> akkor alkalmazhatók, ha egy államban nem kívánják az alapvetően unitárius államszerkezetet megváltoztatni és az államterületet kisebb egységekre tagolni, mint ahogyan a föderációkban ezt megteszik. Különbség az is, hogy szövetségi államok, föderációk esetében mindig alkotmányban rögzítik a területi tagolást, míg az autonómiamodellek alkalmazása esetén lehet alacsonyabb szintű jogszabályok szintjén is rendelkezni a különböző jogkörök átadásáról. Egy másik megközelítés szerint a kisebbségek közjogi státusza szempontjából a fokozatosság logikája mentén valósítható meg három szint: a kisebbségeknek minimális jogokat biztosító személyi elvű autonómia; a jogok szélesebb körét érintő területi autonómia; s a „*kisebbségvédelem végső stádiumaként*”<sup>6</sup> értelmezhető föderáció, ahol a jogok címzettjeként a nemzeti-etnikai közösség tulajdonképpen elveszíti kisebbségi státuszát a tagállami keretek között. Ahogy fentebb már említettük, a továbbiakban az elméleti felvezetésben a kisebbségi autonómiák két alaptípusára, a személyi elvű és a területi autonómia bemutatására fókuszálunk.<sup>7</sup>

A személyi elvű autonómia abban az esetben jellemző és lehet jó megoldás, ha az adott etnikai-nemzeti közösség a területi államban nem egy földrajzilag jól körülhatárolható területen él, hanem szétszórta (szórványban), többnyire a többségi társadalommal együtt, ahhoz képest számszerű kisebbségben és nemdomináns pozícióban. Ez esetben az autonómia „címzettje” csak a kisebbségi csoporthoz tartozó egyén lehet, függetlenül attól, hogy a területileg illetékes állam területén hol van a lakhelye.<sup>8</sup> Éppen ezzel kapcsolatos ennek az autonómiamegoldásnak az egyik nagy előnye is, miszerint sem a mobilitásra, sem a demográfiai folyamatokra nem érzékeny, s a kisebbséget érintő esetleges népességfogyás és elvándorlás nem veszélyezteti. Szintén előnye ennek az autonómiának, hogy a többségi társadalom (a domináns népcsoport) nem érzi magát veszélyeztetve a személyi autonómiától, hiszen az – mivel nem kötődik meghatározott földrajzi területhez –, nem fenyegeti az állam területi integritását;<sup>9</sup> és a többség nem éli meg fenyegetésként a kisebbségnek juttatott többletjogokat sem. Ezen többletjogok köre ugyanis általában jóval kisebb, mint a területi autonómia esetében (és ezt a perszonális autonómia egyik hátrányaként említhetjük), és jellemzően csupán a kulturális, vallási, nyelvi és oktatási jogokra terjed ki.<sup>10</sup> Éppen emiatt viszont nem is képes számos fontos politikai, gazdasági vagy szociális természetű kérdésben előmozdítani a kisebbség érdekérvényesítését, hiszen hatálya erre nem terjed ki. Szintén a modell hátrányaként említik, hogy mivel a személyi autonómia finanszírozása a területi államtól függ, ezért a kisebbségi közösség kiszolgáltatottsága meglehetősen nagy ebben az esetben. Van még egy fontos kérdés, amit a személyi autonómiával kapcsolatban érinteni kell. Tekintve, hogy a személyi elvű autonómia esetében a kisebbségi csoport tömörszerű elhelyezkedéséről nincs szó, ezért felmerül a kérdés, hogy miként lehet meghatározni, hogy ki tartozik az adott perszonális autonómia hatálya alá.

<sup>5</sup> Autonómiamegoldások alatt azokat a jogi intézményeket értjük, melyek az állami szint alatti önkormányzás megvalósítását teszik lehetővé. Vö. Autonómia modellek. Elmélet és gyakorlat az Európai Unióban. *Önkormányzás.sk*, 2020. 06. 25., 5. [file:///C:/Users/RENDSZ-1/AppData/Local/Temp/201204032048150.autonomia\\_modellek-1.pdf](file:///C:/Users/RENDSZ-1/AppData/Local/Temp/201204032048150.autonomia_modellek-1.pdf) (2021. 11. 15.)

<sup>6</sup> Uo. 14.

<sup>7</sup> Az autonómiákat sokféle egyéb szempont szerint is lehet osztályozni – jogi forma és szint szerint, vagy aszerint, hogy mely terület(ek)re terjednek ki stb. –, jelen tanulmány azt a csoportosítást alkalmazza, ami az autonómia alanya szerint két alaptípust különböztet meg: a személyi (vagy személyi elvű) és a területi (vagy területi elvű) autonómiát.

<sup>8</sup> Autonómia modellek, i.m. 32.

<sup>9</sup> Győri–Szabó Róbert (2006): *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest, 70.

<sup>10</sup> Ezért is mosódik egybe gyakran a személyi és a kulturális autonómia fogalma.

A legkézenfekvőbb megoldás az adott kisebbség tagjainak nyilvántartásba vétele (egyfajta regisztráció), ami többféle módon történhet, de az identitás szabad megválasztásának elve alapján általában az a gyakorlat, hogy az egyén döntésétől teszik függővé azt, hogy az illető magát az adott kisebbséghez tartozónak vallja-e vagy sem.<sup>11</sup> A személyi autonómia Nyugat-Európában kevésbé jellemző (példaként az észak-európai számik említhetők) a kelet-közép- és délkelet-európai térségben viszont jóval elterjedtebb ez az autonómiatípus (például Észtországban, Magyarországon, Szlovéniában, Horvátországban).

A területi autonómia akkor alkalmazható, amikor egy államban a kisebbség egy földrajzilag jól körülhatárolható területen él; ez esetben tehát nem egy adott etnikumhoz való tartozás ténye konstituálja az autonómiához való jogot, hanem a lakhely,<sup>12</sup> az a földrajzi terület, ahol egyébként a kisebbség többséget alkot. Ebből is fakad az egyik nehézség a területi autonómia kapcsán, ezt már ugyanis sokkal inkább fenyegetésként éli meg az állam domináns nemzete, nemcsak amiatt, mert ez esetben az állam területi integritásának sérülését percipálja, hanem azért is, mert az adott országrészben, ahol a területi autonómia érvényesül, a kisebbségi és a többségi szerepek felcserélődnek. Itt az ország domináns nemzete kisebbségbe kerül, a kisebbség pedig többségi népelemmé válik. Ráadásul a területi autonómia esetében az átruházott jogok köre is jóval szélesebb, itt a kulturális jogokon túl<sup>13</sup> politikai, szociális és gazdasági<sup>14</sup> „hatalommegosztás” is történik, és a végrehajtói és a törvényhozó hatalom, sőt az igazságszolgáltatás egy részét is a helyi szintre, a területi autonómiához delegálják. A területi autonómiák példái mindig egyediek, a kisebbségnek juttatott többletjogok terjedelme és mértéke az állam és a kisebbség alkujától függ. Ennek az autonómiamegoldásnak a hátránya, hogy érzékeny a demográfiai folyamatokra, és a kisebbség lélekszámának csökkenése akár az autonómia elvesztéséhez is vezethet; s ugyanezen ok miatt a kisebbséghez tartozók elvándorlása is hasonló veszélyt hordoz magában. Sokan úgy vélik, hogy a területi autonómia táplálhatja a szecessziós törekvéseket és így hozzájárulhat a feszültségek növekedéséhez a többségi és a kisebbségi etnikumok között, ráadásul annak a földrajzi területnek a „körülrajzolása”, amelynek elszakadásáról esetleg szó lehet, már lényegében megtörtént a területi autonómia esetében, aminek belső adminisztratív határai könnyebben államhatárokká alakíthatók.<sup>15</sup> A témával foglalkozók megosztottak abban a tekintetben, hogy az autonómia – különösen a területi autonómia – csökkenti, vagy éppen ellenkezőleg, növeli a többnemzetiségű társadalmakban az etnikai feszültségeket. Lake és Rothchild<sup>16</sup> utóbbi mellett érvel és részletesen leírja, hogy a területi autonómia csak bizonyos szigorúan alkalmazott feltételek megléte esetén nem mélyíti az ellentéteket. Burton szerint viszont az autonómia növeli a közösségek biztonságsszintjét, így javítja a közösségek közti kommunikációt, és növeli az együttműködési hajlandóságot. Szintén egyfajta

<sup>11</sup> Érdemes ehelyütt megjegyezni, hogy embereknek ez a fajta – vagy bármilyen más fajta – „listázása” több európai nemzeti/etnikai és vallási kisebbség számára rossz emlékü időszakokat idézhet fel, nem véletlen, hogy a kelet-közép-európai térségben a területi államok autonómiával összefüggő lajstromozási törekvéseivel szemben a kisebbségi közösségek tagjai gyakran bizalmatlanok.

<sup>12</sup> Ezért is nem merül fel itt a „lajstromozás” kérdése.

<sup>13</sup> A kulturális jogok köre is kiterjedtebb a területi autonómia esetében a személyi autonómiához képest, például a kisebbségi nyelv hivatalos nyelvi státuszt kaphat.

<sup>14</sup> Ilyen gazdasági jog lehet például egy területi autonómia esetében a beszedett helyi adókkal történő rendelkezés vagy a terület természeti kincseinek kiaknázási joga.

<sup>15</sup> Győri-Szabó (2006) *i.m.*, 75.

<sup>16</sup> Lake, David A. – Rothchild, Donald (1997): *Containing Fear. The Origins and Management of Ethnic Conflict*. In: Brown, Michael E. et al. (szerk.): *Nationalism and Ethnic Conflict*. The MIT Press, Cambridge and London, 119.

konfliktusrendezési metódusként tekint a területi autonómiára Horowitz,<sup>17</sup> aki azonban azt hangsúlyozza – a Lake–Rothchild szerzőpárhoz hasonlóan –, hogy csak bizonyos feltételek érvényesülése esetén képes az autonómia ezen funkcióját betölteni.<sup>18</sup> A területi autonómiára jelenleg Nyugat-Európában számos példa van, ahol jellemzően szigetek (pl. Grönland, Korzika),<sup>19</sup> anyaállammal nem rendelkező kisebbségi közösségek (pl. baszkok, skótok), és nemzeti kisebbségek (Dél-Tirol németajkúak vagy belgiumi németek) esetében alkalmazzák ezt az autonómiamodelt. Kelet-Közép-Európában és a Balkánon a területi autonómia ma már<sup>20</sup> nem jellemző (kivéve a moldáviai gagauzokat és szintén ott Transznisztríát), sőt az ezirányú törekvések rendre megnövelik a feszültséget az itteni többségi-kisebbségi viszonyokban.

## Föderalizmus

Lehet a föderalizmus az a ragasztóanyag, amely az etnikai törésvonalakkal mélyen szabdaltnak tartott államokat egyben tartja? Időről időre megoldási lehetőségként merült fel, hogy az ilyen jellemzőkkel rendelkező országokban felgyülemlett feszültségeket úgy oldják meg vagy fel, hogy (valamilyen fokú) autonómiát adva a nemzeti-etnikai kisebbségeknek, föderális alapon szervezik meg vagy alakítják át az adott államot. Belgiumban a flamand és a vallon közösségek közötti vitákból indult ki a föderális berendezkedés felé való elmozdulás, melynek első lépése az egyre nagyobb fokú autonómia biztosítása volt a hatvanas évek végétől kezdve. A hidegháborút követő időszakban született példákat említve, az 1995-ös daytoni megállapodás egy etnikai alapú föderációvá alakított Bosznia-Hercegovinában látta a béke zálogát; 2006-ban pedig az akkor még szenátor Joseph Biden fogalmazta meg, hogy Irak esetében a föderális berendezkedést támogatja.<sup>21</sup> Közös pontja ezeknek a megoldási javaslatoknak, hogy etnoföderális berendezkedés megvalósítását tűzik ki célul, amit Irak esetében inkább etnovallási föderalizmusként (*ethnoreligious federalism*) lehetne pontosabban leírni.

A föderalizmus fogalmának számos definíciója létezik. Daniel J. Elazar *Federalism: An Overview* című könyvében a következőképpen határozza meg a fogalmat: „a politikai egyesülés és szerveződés olyan formája, amely különböző politikai közösségeket egységesít egy átfogó politikai rendszerben úgy, hogy mindegyikük megőrzi saját alapvető politikai integritását”.<sup>22</sup> William H. Riker három ismérvet azonosított a föderális politikai berendezkedés vizsgálatakor: „(1) a kormányzati rendszer két szintje egyaránt ugyanazon terület és nép kormányzására vonatkozik; (2) a kormányzat mindegyik szintje rendelkezik legalább egy olyan cselekvési területtel, amelyben autonóm; és (3) garanciák (még ha az csupán az alkotmány egy rendelkezése is) biztosítják a különböző szintű kormányzatoknak juttatott,

<sup>17</sup> Horowitz, Donald (1985): *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley, 628.

<sup>18</sup> Stewart, Susan (2001): Autonomy as a mechanism for conflict regulation? The case of Crimea. *Nationalism and Ethnic Politics*, 7. évf. 4. sz. 114–115.

<sup>19</sup> Autonómia modellek, i.m. 31.

<sup>20</sup> 1989-ig a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban Szerbián belül a Vajdaság és Koszovó rendelkezett területi autonómiával, Romániában pedig a Magyar Autonóm Tartomány – később Maros–Magyar Autonóm Tartomány – 1952 és 1968 között. Györi–Szabó Róbert (2006): *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest, 76.

<sup>21</sup> Roeder, Philip G. (2009): *Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms. Regional & Federal Studies*, 19. évf. 2. sz. 203.

<sup>22</sup> “Federalism is the mode of political association and organization that unites separate polities within a more comprehensive political system in such a way as to allow each to maintain its own fundamental political integrity.” Elazar, Daniel J. (1995): *Federalism: An Overview*. HSRC Publishers, Pretoria, 1.

saját cselekvési területükön érvényesülő autonómiáját”.<sup>23</sup> A jellemzőket tovább vizsgálva, Fleiner és Gaudreault-DesBiens a föderális alkotmányok kapcsán hat ismervet sorol fel: 1) az államalkotó entitások képviselőjének megjelenése a föderális szervezetben, melyek közül legfontosabb a második kamara; 2) a különböző kormányzati szintek közötti hatalommegosztás (kizárólagos, megosztott vagy párhuzamos hatáskörök); 3) a reziduális hatáskörök megosztása; 4) olyan mechanizmusok és intézmények létrehozása, amelyek a különböző kormányzati szintek közötti – különösen a hatáskörök megosztása kapcsán felmerülő – konfliktusok megoldásában segítenek; 5) a központi kormány alkotmányos hatáskörében megalkotott föderális törvények elsőbbsége; valamint 6) független bírói hatalom, amely a kormányzati szintek közötti hatalommegosztást ellenőrzi, és bíraskodik felettük.<sup>24</sup>

A föderalizmusnak több fajtáját különbözteti meg a szakirodalom, annak alapján például, hogy a föderális szint és a szubnacionális szint között milyen a hatalommegosztás. Ennek alapján a föderalizmus–konföderalizmus skálán helyezhető el az adott állam. A konföderáció olyan laza államszövetséget jelent, amikor a részt vevő entitások csak bizonyos politikaterületeken (például külügyek, védelem) működnek együtt.<sup>25</sup> Olyan szempontból is csoportosíthatóak a föderációk, hogy milyen céllal jöttek létre. Ennek alapján megkülönböztethető az egyesítő (*coming together*) föderáció, mint például az Amerikai Egyesült Államok, amikor korábban szuverén entitások döntenek úgy, hogy szuverenitásuk egy részét feladják. Az összetartó, egyben tartó (*holding together*) föderáció esetében, amelyre példa Belgium és Bosznia-Hercegovina, más a motiváló érdek. Ebben az esetben egy megvalósítani kívánt egységes állam a kiindulópont, amely alkotmányos devolúció útján alakul föderációvá azzal a céllal, hogy az államot egyben tartsa. A harmadik típus az összeépítő/összekovácsoló (*putting together*) föderáció, melyre Stepan példaként a Szovjetuniót említi. Ebben az esetben a föderáció létrejötte során a tagokra, vagy egyes tagokra kényszerítő nyomást gyakorolnak.<sup>26</sup> Anderson könyvében a föderációk öt fajtáját különbözteti meg az alapján, hogy az állam hogyan viszonyul az etnikai közösségekhez, ennek megfelelően az etnikumellenes (*anti-ethnic*), a területiális, az etnikai föderációk, az államszövetségek, valamint az etnoterritoriális föderációk szerepelnek a felsorolásban.<sup>27</sup>

Jelen tanulmány két olyan államot vizsgál, amelyek az etnoföderációk csoportjába tartoznak. Azokat a föderációkat, amelyek nemzeti–etnikai szempontból heterogének, és „a szövetségi struktúrát legalább részben a nemzeti–etnikai heterogenitásra építik (vagyis tagállamaik legalább részben etnoregionális egységek, és a központi hatalom szervezőelvei között is megjelenik a nyelvi–etnikai elem)”,<sup>28</sup> nevezhetjük etnoföderációnak. Egy másik értelmezés szerint az etnoföderációk (etnikai föderációk) jellemzője, hogy saját etnikai hazát jelölnek ki a társadalom fő etnikai csoportjainak.<sup>29</sup> Ez a

<sup>23</sup> Körösenyi idézi Rikert. Körösenyi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 3. sz. 149.

<sup>24</sup> Fleiner, Lidija R. Basta – Gaudreault-DesBiens, Jean-Francois (2013): Federalism and autonomy. In: Tushnet, Mark V. – Fleiner, Thomas – Saunders, Cheryl (szerk.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, Abingdon – New York, 149.

<sup>25</sup> Juhász József (2014): *Föderalizmus és nemzeti kérdés Az etnoföderalizmus tapasztalatai Közép- és Kelet-Európában*. Grotius E-Könyvtár/63. 9. [http://www.grotius.hu/doc/pub/CVDEFN/2014-01-30\\_juhasz\\_jozsef\\_grotius-e-konyvtar-63.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CVDEFN/2014-01-30_juhasz_jozsef_grotius-e-konyvtar-63.pdf) (2021. 12. 30.)

<sup>26</sup> Stepan, Alfred (2001): *Arguing Comparative Politics*. Oxford University Press, Oxford – New York, 320–323., Anckar, Dag (2003): Lilliput Federalism: Profiles and Varieties. *Regional & Federal Studies*, 13. évf. 3. sz. 117.

<sup>27</sup> Anderson, Liam D. (2013): *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*. Routledge, London – New York, 6–7.

<sup>28</sup> Juhász (2014), i.m. 174. A szerző szerint az etnoföderációk létrejöttének célja, hogy megoldja az etnikai, nemzeti, nyelvi konfliktusokat.

<sup>29</sup> Anderson, i.m. 6.

fajta berendezkedés a többnemzetiségű államok számára a konfliktusok megoldását hordozhatja magában egyes vélemények szerint, ugyanakkor a kritikai hangok megemlítik többek között azt, hogy a modell a szecessziós törekvések felerősödéséhez vezethet, és akár az adott föderáció szétszakadásához is.<sup>30</sup> Stanovčić etnikai föderalizmus definíciójában<sup>31</sup> fontos elemként szerepel az autonómia, valamint a hatalommegosztásban alkotmányos alapon történő részvétel, amely a különböző területi joghatósággal bíró szerveket hatalommal ruházza fel.<sup>32</sup> Az etnoföderációk egyik lehetséges felosztása a multietnikus és a multinacionális csoportra bontás, ugyanakkor vannak olyan államok, amelyek a két kategória között átmenetet képviselnek.<sup>33</sup>

### Konszociális demokrácia

Az etnikai pluralizmus fenntartását célzó módszerek közül a konszociális együttélés modelljét Arend Lijphart holland–amerikai politológus dolgozta ki a hatvanas évek végén.<sup>34</sup> A megközelítés lényege, hogy Lijphart a hatalommegosztásban látja annak zálogát, hogy egy többnemzetiségű társadalomban a többségi és a kisebbségi csoportok demokratikus keretek között tudjanak együtt élni úgy, hogy mindegyik meg tudja őrizni különálló csoportidentitását és kultúráját. Ahogy ő fogalmaz: „a szegmentált törésvonalak kevésbé szerencsés körülményei között a konszociális demokrácia, bár messze van attól, hogy ideális absztrakció legyen, mégis a demokrácia reálisan elvárható legjobb formája.”<sup>35</sup> A konszociális demokráciamodell<sup>36</sup> négy olyan alaptényezőre épít, amelyek szükségesek a hatékony gyakorlati megvalósuláshoz, ezek a következők: nagykoalíció, arányosság, autonómia, alkotmányos vétó. A nagykoalíció, amelyben mindegyik, a társadalomban jelentős csoport képviselteti magát, lényegében az egyes csoportok vezető elitjének együttműködésén alapul (egyféle „elitkartell”), amelynek motivációja a rendszer stabilitásának biztosítása.<sup>37</sup> A második tényezőnek, a proporcionalitásnak (arányosságnak) számos területen érvényesülnie kell, a politikai képviselettől a költségvetésből történő arányos részesedésen át az oktatásban és a munkaerőpiacon (különösen a közigazgatásban) megvalósuló egyenlő esélyekig. A harmadik elem, az autonómia (*segmental autonomy*) az önkormányzás azon képességére utal, amelyik mindegyik lényeges csoportot megilleti, elsősorban és minimumkövetelményként azokban az ügyekben, amelyeket az adott csoport kiemelt jelentőségűnek tart

<sup>30</sup> Lásd például Anderson, *i.m.*; Roeder, *i.m.*

<sup>31</sup> "By ethnic federalism I mean an application of federalism to accommodate ethnic groups in a political system—to improve their position in the polity, via their autonomy and participation in power-sharing through a constitution which allocates power to different bodies with territorial jurisdictions in the framework of an established rule of law." Stanovčić, Vojislav (1992): Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations. *International Political Science Review*, 13. évf. 4. sz. 365.

<sup>32</sup> Uo.

<sup>33</sup> Juhász (2014), *i.m.* 173–174. Míg Bosznia-Hercegovina a multinacionális kategóriába tartozik, addig Belgium átmenetet képvisel a két csoport között.

<sup>34</sup> Lijphart, Arend (1968): *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press, Berkeley.

<sup>35</sup> Keil, Soeren (2013): *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Ashgate Publishing, Farnham – Surrey, 35.

<sup>36</sup> Lijphart ugyan a „konszociális demokrácia” megnevezést használja modelljére, de ez természetesen nem jelenti azt, hogy annak teljes vagy részben történő alkalmazására csak demokratikus államokban történtek kísérletek. (Sőt, Lijphart konszociális rendszerét a kritikusok többek között éppen azért támadják, mert szerintük csak demokratikus államokban alkalmazható, nemdemokratikus rezsimekben viszont nem járul hozzá a társadalmi polarizáltság körülményei között kialakuló feszültségek csökkentéséhez.) A tanulmány fókuszában szereplő egyik állam, Bosznia-Hercegovina demokratikus érettségével kapcsolatban is komoly aggályok merülnek fel napjainkban is; a Freedom House 2021-es *Nations in Transit* jelentése Boszniát félig szabad (*partly free*) hibrid rezsimként határozza meg. Vö. *Bosnia and Herzegovina*. Nations in Transit 2021, Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2021> (2022. 01. 05.)

<sup>37</sup> Lijphart, Arend (1969): Consociational Democracy. *World Politics*, 21. évf. 2. sz. 213.

(itt a kulturális szektor elsődleges fontosságú). A negyedik tényező – az alkotmányos vétó – a kisebbségeket illeti meg.

A hatalommegosztáson alapuló megközelítés kezdettől fogva heves támadások kereszttüzében van, bírálói törekenynek, idealisztikusnak, és a gyakorlatban rendkívül kevésbé megvalósíthatónak tartják a konszociációt. A kritikusok<sup>38</sup> egy jelentős része azt emeli ki bírálatában, hogy a modell arra a téves premisszára épül, hogy a multietnikus társadalmakban az együttműködés keretei között az egyes csoportokban – amelyek szinte mindig etnikai közösségeket, nemzeteket jelentenek – minimálisan lehet csökkenteni a nemzeti-etnikai identitások jelentőségét. Azért kevésbé reális ez a feltételezés, mert éppen a többnemzetiségű társadalmakra jellemző, hogy az egyes csoportok nemzeti-etnikai identitásukra mint alapvető bázisra támaszkodva különítik el magukat a társadalom többi részétől, és rendre ennek mentén fogalmazzák meg elsődleges érdekeiket is. A konszociális demokráciák gyakorlati alkalmazására viszonylag kevés példa adódik, inkább az a jellemző, hogy föderális államszerkezeti modellekbe integrálják a konszociális modell egyes elemeit (mint ahogyan Belgiumban és Boszniában is történt). A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a rendszer bevezetésével sehol nem sikerült átütő sikert elérni a többnemzetiségű államokban, és ezt igazolják az empirikus kutatások is.<sup>39</sup> Lijphart általában szenvedélyesen védi modelljét a kritikákkal szemben, de az elmúlt mintegy fél évszázadban maga is többször revízió tárgyává tette eredeti elképzeléseit és helyenként módosította azokat. 2002-ben például a modell négy alapvető kritériuma közül kettőt (a nagykoalíciót és az autonómiát) elsődleges jellemzőként írt le, míg a másik kettőt (az arányosságot és a kisebbségi vétót) másodlagos sajátosságnak nevezte. Érzékelhető egyébként némi elmozdulás abban a tekintetben is, hogy az akadémiai közösség – főként az angolszász része – kevésbé tűnik elutasítónak Lijphart konszociális demokráciájával szemben, mint a korábbi évtizedekben, sőt növekszik az érdeklődés a modell iránt, és izgalmas kutatási irányok rajzolódnak ki a téma körül.<sup>40</sup> Érdekes kezdeményezés volt 2019-ben Robertsé, aki amerikai kutatótársainak véleményét kérdezte: egyetértene-e azzal, hogy a konszociáció az etnikai konfliktusok megoldásának legjobb módja. A válaszadóknak ugyan még mindig 36%-a felelt nemmel a kérdésre, 29%-a viszont egyetértett azzal, hogy Lijphart modelljének alkalmazása nem csupán jó, hanem a legjobb módja az etnopolitikai konfliktuskezelésnek.<sup>41</sup>

Lijphartnak persze továbbra is szilárd meggyőződése, hogy a konszociális demokráciamodell alkalmazása a legalkalmasabb eszköz a megosztott társadalmakban a politikai stabilitás megteremtésére. Valóban el kell ismernünk Lijphart érdemeit az összehasonlító politológia normatív modellalkotása terén, bár minden bizonnyal igaz, hogy a konszociális demokrácia nagyobb eséllyel vezethet sikerekhez azokban a társadalmakban, ahol nem elsősorban, vagy nem csupán nemzeti-etnikai ellentétekre vezethető vissza a társadalom polarizáltsága.

<sup>38</sup> Lásd elsősorban McGarry–O’Leary, *i.m.*

<sup>39</sup> Wolff klasszikus példaként Libanont, Ciprust, Ausztriát, Svájcot, Belgiumot, Hollandiát, Malajziát és a Fidzsi-szigeteket említi. Wolff, Stefan (2010): Consociationalism, Power Sharing, and Politics at the Center. In: Denemark, Robert A. (szerk.): *The International Studies Encyclopedia*. Wiley Blackwell, Hoboken – New Jersey, 4. Kelly (2019) arra tett kísérletet, hogy a MAR-adatokat felhasználva (*Minority at Risk*) empirikus kutatás keretében tárja fel a konszociáció példáit, s kutatása során arra jutott, hogy 1995 és 1975 között az alábbi országokban és időszakokban érvényesül / érvényesült a konszociális modell: Belgium, Svájc, Madagaszkár (1993–1995), Nigéria (1980–1983), Dél-afrikai Köztársaság (1995); egy tágabb értelmezésben pedig Afganisztánt, Etiópiát, Indiát, Libanont és Malajziát is hozzá lehet adni ehhez a felsoroláshoz. Jelen tanulmány megírásakor abból indulnak ki a szerzők, hogy a jelenkori példák közé sorolható Bosznia-Hercegovina is.

<sup>40</sup> Vö. Bogaards, Matthijs – Helms, Ludger – Lijphart, Arend (2019): The Importance of Consociationalism for Twenty-First Century Politics and Political Science. *Swiss Political Science Review*, 25. évf. 4. sz. 341–356.

<sup>41</sup> Roberts, Andrew (2019): Consensus and dissensus in comparative politics: Do comparativists agree on the goals, methods, and results of the field? *International Political Science Review*, 41. évf. 4. sz. 501.

A többnemzetiségű államokban a nemzeti-etnikai csoportok együttélését szabályozó modellek áttekintése után bemutatjuk Belgium és Bosznia-Hercegovina államszerkezetét és politikai rendszereik alapvető jellegzetességeit, és azt, hogy hogyan érvényesülnek a föderatív, a konszociális és az autonómiamodellek.

## Bosznia-Hercegovina

### *Bosznia-Hercegovina általános bemutatása*

Bosznia-Hercegovina kisállam, valamivel nagyobb, mint félmagyarországnyi területén a legutolsó – és egyébként az országban a jugoszláv széthullást követően 1991 óta elsőként megszervezett –, 2013-as népszámlálás adatai szerint 3,5 millió lakos él. A lakosság túlnyomó részét a három ún. államalkotó nemzet adja: a census idején az ország lakosainak 50,1%-a (1,8 millió fő) bosnyák, 30,8% (1,1 millió fő) boszniai szerb, 15,4% (félmillió fő) pedig boszniai horvát nemzetiségű volt, a lakosság fennmaradó része pedig a 17 hivatalosan nyilvántartott kisebbségi közösség valamelyikének a tagja.<sup>42</sup> A népszámlálás óta eltelt hosszú idő és az a tény, hogy Boszniából az elmúlt évtizedben nagy számban vándoroltak el nyugat-európai államokba a jobb megélhetést remélők, indokoltta teszi, hogy frissebb, még ha becslést is közöljünk: az ENSZ becslése szerint Bosznia lakosainak a száma 2019-ben 3,3 millió főre tehető,<sup>43</sup> és a világszervezet prognózisa szerint a népességfogyás a következő évtizedekben is folytatódik.<sup>44</sup>

Az itt élők többsége – a három államalkotó nemzet tagjai mindenképpen – a 7. században keletről ide érkező szláv törzsek leszármazottai. A boszniaiak rendelkeznek az államiság hagyományával, bár a Balkánra egyébként is jellemző megkésetttség itt is igaz: a boszniai állam a 12. és 13. század fordulóján jött létre, ezt megelőzően az egymással is hadakozó bánok meg kellett, hogy küzdjenek a külső hódítókkal, nagyobb birodalmakkal is (a legnagyobb fenyegetést Bizánc és a magyarok betörési kísérletei jelentették). A viszonylag nagy kiterjedésű állam azonban nem sokáig élvezhette a függetlenséget, mert az Oszmán Birodalom, amely a 14. század második felében megkezdte hódításait a Balkánon, a 15. századra leigázta Boszniát is, s egészen a 19. századig fenn is tartotta uralmát annak jelentős része felett. 1878-ban Bosznia osztrák kézre került, majd a Balkánt addig uraló osztrák és oszmán birodalmak megszűnése és az első világháború után, 1918-ban integrálódott az első jugoszláv államba, a második világháború éveit pedig a Független Horvát Állam része lett. 1945-ben a kommunista jugoszláv partizánok Tito vezetésével létrehozták a föderatív struktúrájú második jugoszláv államot, melybe tagköztársaságként került be Bosznia. Az 1990-es évek első felében Jugoszlávia véres háborúk kíséretében felbomlási folyamaton ment keresztül. Bosznia – hasonlóan a szlovénekhez, a horvátokhoz és a macedónokhoz – 1991 őszi szintén kinyilvánította függetlenségi igényét, a nemzetközi közösség pedig 1992-ben szuverén államként fogadta ismét soraiba. Ugyanebben az évben azonban Bosznia is belesodródott a

<sup>42</sup> Popis 2013. Bosznia-Hercegovina Statisztikai Hivatala, é.n. <http://www.statistika.ba/#tab1> (2020. 12. 05.)

<sup>43</sup> World Population Prospects 2019. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 30. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Volume-I\\_Comprehensive-Tables.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf) (2020. 12. 05.)

<sup>44</sup> Uo. 38.

délszláv háborúba, és vált a harcok legtöbb szenvedést megtapasztalt színterévé, mintegy száz-ezer halálos áldozattal és több millió menekülttel. Az első délszláv válságot 1995-ben az a daytoni megállapodás zárta le, amely Bosznia sorsát, politikai berendezkedését és az állam működésének főbb szabályait máig ható hatállyal rendezte.

Bosznia – ahogy fentebb már utaltunk rá – többnemzetiségű állam, ahol a társadalom nagy részét a három ún. államalkotó nemzet teszi ki. A bosnyákok iszlám vallásúak, azoknak a korábban túlnyomórészt keresztény délszlávoknak a leszármazottai, akik az oszmán megszállás idején (1463 és 1878 között) áttértek az iszlám hitre. A bosnyákok (vagy más elnevezéssel a boszniai muszlimok) tehát az európai muszlim közösségek egyikeként több évszázada jelen vannak a Balkán-félszigeten. A szerbek és a horvátok a kereszténység keleti és nyugati ágának képviselői, előbbiek az ortodox irányzat követői, utóbbiak pedig római katolikusok. Ami a nemzeti identitások szempontjából másik fontos jellemzőt, a nyelvet illeti, a szerb, a bosnyák és a horvát nyelvek mindegyike indoeurópai eredetű és a délszláv nyelvek közé tartozik. Az etnikai–nemzeti különbségeknek ugyan nagy jelentősége volt a délszláv válságok során, azt azonban nem állíthatjuk, hogy ez az etnikai heterogenitás lett volna a fegyveres konfliktusok legfőbb oka, mint ahogyan hosszú múltra visszatekintő etnikai szembenállásról sem beszélhetünk, hiszen a Boszniában is jelen levő három nemzet tagjai a Balkánon az előző évszázadokban többnyire békésen éltek egymás mellett, az etnikai keveredetség okán sokszor egy államban.

### ***Bosznia-Hercegovina alkotmánya, államszerkezete, hatalommegosztás***

A boszniai állam mai szerkezetét és működési elveit a daytoni megállapodás (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*)<sup>45</sup> rögzítette 1995-ben, ez zárta le hivatalosan az 1991 és 1995 között zajló délszláv háborút.<sup>46</sup>

A háború örökségeként az etnikai törésvonalakat az állam működési elvei között is megjelenítő és így konzerváló daytoni megállapodás elfogadása pillanatától kritikák célpontja. Az a kezdetektől egyértelmű, hogy a dokumentum éppen azoktól a kompromisszumoktól terhes, amelyek egyrészt a háborúban érintett felek (szerbek, horvátok és bosnyákok), másrészt pedig a közvetítésben legaktívabb nemzetközi aktorok érdekeinek eredőjeként születtek, egyfajta szükséges „legkisebb közös többszörösésként”. A rendező dokumentum elfogadásakor azonban az volt a legfontosabb szempont, hogy a több éve zajló véres háborút lezárják. A daytoni megállapodás mindazonáltal nem bizonyult időtállóknak: az etnikai balansz elvét inkorporáló olyan föderatív, konszociális elemekkel kiegészülő struktúrát hozott létre ugyanis (és ezt a legmagasabb, alkotmányos szinten rögzítette), amely nem alkalmas arra, hogy szilárd alapot teremtsen Bosznia-Hercegovina nemzeteinek együttéléséhez, és így nem képes a boszniai állam helyzetét hosszabb távon stabilizálni.

A daytoni megállapodás két nagy részből, az általános elveket tartalmazó keretmegállapodásból és a konkrét rendelkezéseket magukban foglaló mellékletekből áll – utóbbiak önálló nemzetközi szerződésnek minősülnek –, a dokumentum egyik különlegessége pedig az, hogy a 4. számú melléklete Bosznia-Hercegovina alkotmánya. Ez a szokatlan megoldás (miszerint tehát az állam alkotmányát egy nemzetközi bábáskodással létrehozott békeszerződés mellékleteként fogadták el), valamint

<sup>45</sup> Daytoni megállapodás (1995): *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. 1995. 12. 14. Office of the High Representative. <http://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/> (2020. 12. 05.)

<sup>46</sup> Juhász József (1999): *Volt egyszer egy Jugoszlávia*. Aula Kiadó, Budapest, 274.

az a tény, hogy a daytoni megállapodás rendelkezései nyomán a nemzetközi területi adminisztráció részeként széles körű (végrehajtó jogköröket is birtokló) civil igazgatási struktúra települt, felveti a kérdést, hogy Bosznia-Hercegovina vajon valóban teljesen szuverén államnak tekinthető-e.

Az alkotmány tételesen felsorolja, hogy mely politikaterületek tartoznak a szövetségi állam hatáskörébe, s melyek képezik az egyes entitások felelősségi területeit. Ennek alapján egy meg lehetőségen gyenge szövetségi állam és egy, az entitásokat előtérbe helyező decentralizált struktúra rajzolódik ki. A központi (szövetségi) állami irányítású területek a daytoni megállapodás alapján a következők: külpolitika, külkereskedelem-politika, vámpolitika, monetáris politika, nemzetközi intézmények és kötelezettségek finanszírozása, menekültügyi- és bevándorláspolitikai és szabályozás, a nemzetközi és entitásközi büntetőjog kikényszerítése (ideértve a kapcsolatokat az Interpollal is), közös és nemzetközi kommunikációs eszközök alapítása és működtetése, entitásközi szállítás szabályozása, a légiforgalom ellenőrzése.<sup>47</sup> Ezek a zömmel klasszikusnak mondható területeken kívül minden kérdésben az entitások, vagyis a Föderáció és a *Republika Srpska* dönthet. Az idők során világossá vált, hogy az állam működési nehézségeinek egyik oka a szövetségi szint gyengesége – szemben a kiterjedt jogosítványú entitások erős pozíciójával –, éppen ezért a későbbiekben megindult egy recentralizációs folyamat, melynek során több területet vontak központi állami irányítás alá.

A föderatív Bosznia közigazgatása négy szintű: az első szintet a szövetségi állam, Bosznia-Hercegovina alkotja, ami két ún. entitásra tagolódik, ezek az igazgatási struktúra második szintjén helyezkednek el.<sup>48</sup> Az alkotmány értelmében a két államrész (entitás) a Bosznia-hercegovinai Föderáció (*Federacija Bosne i Hercegovine*, a továbbiakban Föderáció) és a *Republika Srpska* (a továbbiakban RS), a daytoni megállapodás rendelkezései alapján előbbi az állam területének 51%-án, utóbbi pedig 49%-án helyezkedik el.<sup>49</sup> A közigazgatás harmadik szintje a Föderáció és az RS különböző etnikai összetételéből adódóan csak az egyik entitásban van jelen: amíg ugyanis a Föderáció tovább tagolódik kisebb igazgatási egységekre (tíz kantonra), addig a RS-ben az ott élők túlnyomó többségét kitevő szerbeknek (az 1,2 milliós államrészben élők 81,5%-a szerb) a daytoni megállapodás értelmében nem kell a Föderációhoz hasonló módon (kantonizálással) osztozniuk a többi, szintén a szerb államrészben élő nemzettel (például az RS lakosságának mintegy 14%-át kitevő bosnyákokkal).<sup>50</sup> A Föderációban viszont, ahol együtt él a bosnyák és a horvát államalkotó nemzet, a szintén a föderatív logika mentén szerveződő kantonok éppen a jóval kisebb lélekszámú (a Föderáció 2,2 milliós lakosságának 22%-át kitevő) horvát közösség számára biztosítják annak a lehetőségét, hogy ott, ahol ők vannak többségben, az irányítás is az ő kezükbe kerüljön, s ne a Föderációban 70%-os többségben levő bosnyákokéba.<sup>51</sup> A kantonok tehát az igazgatási struktúra harmadik szintjét alkotva „beékelődnek” a tagállami és az önkormányzati szintek közé, utóbbiak adják a negyedik igazgatási szintet mindkét entitásban.

A továbbiakban bemutatjuk, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalmi ágak, valamint az igazságszolgáltatás (bírói ág) milyen intézményi–strukturális jellemzőkkel bír a három államal-

<sup>47</sup> Daytoni megállapodás (1995), i.m. 2. sz. melléklet, III./1. cikk.

<sup>48</sup> Szintén az államterület részét (lényegében harmadik egységet) képezi a kis területű Brčko-i Körzet, amely sajátos földrajzi helyzetéből fakadóan sem a Föderációhoz, sem az RS-hez nem tartozik (egyébként mindkettő igényt formál rá, de hovatarozása egyrészt heterogén etnikai összetétele miatt, másrészt stratégiaiilag mindkét entitás számára fontos). A Brčko-i Körzet a továbbiakban jelen írásban nem foglalkozunk.

<sup>49</sup> Daytoni megállapodás (1995), i.m. 2. sz. melléklet.

<sup>50</sup> *Popis 2013*. Entitet: RS. Bosznia-Hercegovina Statisztikai Hivatala, é.n. <http://www.statistika.ba/#link3> (2021. 01. 08.)

<sup>51</sup> *Popis 2013*. Entitet: FBiH. Bosznia-Hercegovina Statisztikai Hivatala, é.n. <http://www.statistika.ba/#link2> (2021. 01. 08.)

kotó nemzet érdekei között egyensúlyozó Bosznia-Hercegovinában. Elsőként a szövetségi szintű intézményeket tekintjük át, ezt követően pedig az entitásszintűeket vesszük sorra.<sup>52</sup>

A központi (szövetségi) állami intézmények az alkotmány szerint: a kétkamarás parlament, az elnökség, a minisztertanács (a tulajdonképpeni kormány), az alkotmánybíróság és a központi bank.

A boszniai szövetségi intézmények sorában a végrehajtó hatalmat megtestesítő minisztertanács (*vijeće ministara*) a tulajdonképpeni kormány.<sup>53</sup> A boszniai etnikumok (főként a szerbek) körében nagyon erős az igény a decentralizációra – a közigazgatás alsóbb szintjeinek nagy fokú önállóságára –, és ezt Boszniában az állami működés legfőbb szervezőelvéként a már többször hivatkozott etnikai paritás vagy etnikai balansz elve is támogatja. Ennek következménye viszont az, hogy a kormány tekinthető az egyik „leggyengébb” szövetségi szervnek.<sup>54</sup> Ez az állítás még ma is igaz annak ellenére, hogy a daytoni megállapodás elfogadása óta a legtöbb változáson éppen ez az intézmény ment keresztül: 1995-ben a minisztertanács még csupán három tárcával jött létre, ez a szám mára kilencre emelkedett, ami a központi kormányzat megerősödését eredményezte, ez azonban – tegyük hozzá – inkább a nemzetközi nyomásgyakorlásnak volt köszönhető, semmint az államalkotó közösségek kompromisszumos hajlandóságának.

A háromfős államelnökséget (*predsjedništvo*) (egy bosnyák, egy horvát és egy szerb taggal) az állampolgárok közvetlenül választják négy évre, a tagok egyszer újraválaszthatók (ezt követően viszont négy évig nem jelölhetők). Az elnökség bosnyák és horvát tagját a Föderációban, a szerb tagot pedig a *Republika Srpskában* választják a választásra jogosult állampolgárok.<sup>55</sup> A három tag közül a szövetségi parlament választ elnököt, a poszton nyolchavonta váltják egymást a tagok.<sup>56</sup> Nemcsak az államelnökség tagságában, de döntéshozatalában is tükröződik az etnikai paritás: a három tag konszenzussal dönt az egyes ügyekről, így a testületben egyfajta kvázi vétőjog érvényesül, amely arra ad lehetőséget a három államalkotó nemzet mindegyikének, hogy az adott népcsoport vitális érdekeire hivatkozva elutasítson egy adott jogszabálytervezetet.<sup>57</sup>

A törvényhozó hatalmi ág bázisintézménye a szövetségi parlament, ennek 15 tagú felsőháza a Népek Háza (*Dom naroda*), 42 tagú alsóháza pedig a Képviselők Háza (*Prestavnički dom*), az etnikai paritás elvének megfelelően mindkettőben a képviselői helyek kétharmada a Föderációt (fele-fele arányban a bosnyákokat és a boszniai horvátokat), egyharmada pedig az RS-t (a szerb etnikum tagjait) illeti meg.<sup>58-59</sup>

A bírói hatalmi ág szövetségi szintű csúcsszerve a 2004-ben létrehozott Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanács (*Visoko sudsko i tužilačko vijeće*), amelynek fő célja a bíróságok függetlenségének, pártatlanságának és professzionalizmusának biztosítása, feladata pedig a különböző szintű bíró-

<sup>52</sup> A Föderáció kantonjai szintén önálló parlamenttel és kormánnyal rendelkeznek, ezekkel azonban a jelen tanulmány nem foglalkozik, mint ahogyan nem tér ki részletesen Brčko egykamarás törvényhozó testületének bemutatására sem.

<sup>53</sup> A boszniai minisztériumok: külügyi, pénzügyi, külkereskedelmi és gazdasági kapcsolatokkal foglalkozó, védelmi, biztonsági, igazságügyi, civil ügyekért felelős, kommunikációs és közlekedési, emberi jogi és menekültügyi. A kormányfő (a minisztertanács elnöke) 2021. decemberben a szerb nemzetiségű Zoran Tegeltija.

<sup>54</sup> Šelo Šabić, Senada (2005): *State Building Under Foreign Supervision: Intervention in Bosnia-Herzegovina 1996–2003*. Landesverteidigungsakademie, Wien, 199.

<sup>55</sup> Daytoni megállapodás (1995), i.m. 2. sz. melléklet, V. cikk.

<sup>56</sup> Az államelnökség tagjai 2020. decemberben: Milorad Dodik (szerb, az államelnökség elnöke), Šefik Džaferović (bosnyák), Željko Komšić (horvát).

<sup>57</sup> Šelo Šabić, i.m. 194.

<sup>58</sup> Daytoni megállapodás (1995), i.m. 2. sz. melléklet, IV. cikk.

<sup>59</sup> A rendszer súlyos hiányossága, hogy a Népek Házában az államalkotó nemzetek 5–5–5 delegáltján kívül más etnikai vagy vallási közösségek számára nincs hely, ennek a gyakorlatnak a diszkriminatív jellege az alkotmány módosítása esetén felszámolható lenne.

ságok bírának és ügyészeinek választása, a bírói összeférhetetlenség vizsgálata, valamint a bíróságok és ügyészségek működéséhez szükséges források biztosítása.<sup>60</sup> Szintén szövetségi szintű intézmény a Szarajevóban 2002-től működő Állami Bíróság (*Sud Bosne i Hercegovine*), ami büntetőjogi, közigazgatási és fellebbviteli bírósággént funkcionál. Kizárólag szövetségi szinten megjelenő intézmény a kilenctagú alkotmánybíróság (*ustavni sud*), melynek esetében szintén érvényesül az etnikai arányosság (hasonlóan az eddig felsorolt állami intézményekhez). Az alkotmánybíróság tagjai hivataluk első ciklusában öt évig, a második ciklustól kezdve viszont 70 éves korukig tölthetik be ezt a tisztséget, mandátumuk utóbbi esetben tehát már nem határozott időre szól.<sup>61</sup> Az alkotmánybíróság esetében a kilenc tag közül négyet a Föderáció, kettőt a *Republika Srpska* delegál, három bírát pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának (az Európa Tanács egyik fő szervének) elnöke nevez ki a boszniai államelnökséggel történő konzultációt követően. A daytoni megállapodásban öt évben maximálták a nemzetközi közösség ilyen mérvű befolyását az alkotmánybíróság működtetésében, öt év után a szövetségi parlament dönthetett úgy, hogy a három nemzetközi bíró posztjára új választási szabályok alapján delegál tagokat,<sup>62</sup> ám ez eddig nem történt meg, így megmaradt a három nemzetközi bírói pozíció.<sup>63</sup>

A szövetségi szint áttekintése után az entitás szintű intézmények bemutatása következik, elsőként itt is a végrehajtó ágra fókuszálva. A Bosznia-hercegovinai Föderációban (a bosnyák-horvát államrészen) a legfőbb végrehajtó testület a 16 tagú kormány,<sup>64</sup> amelynek esetében a föderációs alkotmány szigorúan rögzíti az etnikai paritás érvényre jutásának garanciáit. Eszerint a négyéves mandátummal rendelkező kormányban a 16 tárca közül a három nagy etnikum 8, 5, illetve 3 helyet kap, a legnagyobb államalkotó nemzet (ez esetben a bosnyák) pedig 8 miniszteri posztjából egyet a kisebb etnikai vagy vallási közösségeknek kell, hogy átadjon; ráadásul a miniszterelnök két helyettesének mindig a másik két államalkotó nemzet tagjai közül kell kikerülnie. Ugyanezen okok miatt a Bosznia-hercegovinai Föderáció négy éve választott elnöke<sup>65</sup> két helyettesének is a másik két nagy etnikum soraiból kell származnia.<sup>66</sup> A *Republika Srpska* a Föderációnál jóval centralizáltabb felépítésű, ennek megfelelően az államelnök<sup>67</sup> a szerb entitásban is jóval nagyobb hatalommal bír, mint föderációbeli kollégája. Az RS államelnökét közvetlenül, négy évre választják a választásra jogosult polgárok, 2002 óta helyetteseinek száma egyről kettőre emelkedett, így mindhárom államalkotó státuszú közösség tagjai képviselőihez jutnak. Az államelnök mellett működő legfőbb tanácsadó testület a Szenátus, amelynek tagjait az államelnök a tudományos és kulturális élet, valamint a közsféra leginkább elismert tagjai közül nevezi ki, s amelynek feladata tanácsadás a legnagyobb horderejű politikai, nemzeti, gazdasági és kulturális kérdésekben. Üléseit az államelnök vezeti.<sup>68</sup> Az etnikai egyensúly a *Republika Srpska* négyéves mandátumra

<sup>60</sup> Gavrić, Saša – Banović, Damir – Barreiro, Mariña (2013). *The Political system of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*. Sarajevo Open Center, Sarajevo, 46.

<sup>61</sup> Daytoni megállapodás (1995), i.m. 4. sz. melléklet VI/1. cikk.

<sup>62</sup> Uo. VI/1d. cikk.

<sup>63</sup> A kilencfős bírói testületnek 2020 decemberében egy moldáv, egy német és egy svájci bíró is a tagja. *Bosznia-Hercegovina Alkotmánybírósága*. [www.ccbh.ba/](http://www.ccbh.ba/) (2020. 12. 05.)

<sup>64</sup> A Föderáció kormányának összetételéről lásd annak hivatalos honlapját: [www.fbijhvlada.gov.ba](http://www.fbijhvlada.gov.ba) (2020. 12. 14.)

<sup>65</sup> Az államelnöki pozíciót a Bosznia-hercegovinai Föderációban 2020 decemberében Marinko Čavara, boszniai horvát politikus tölti be. Az államelnökről további információk hivatalának honlapján található [\[http://predsjednikbih.gov.ba/\]](http://predsjednikbih.gov.ba/).

<sup>66</sup> Bosznia-hercegovinai Föderáció alkotmánya (1994) IV/B/1–2. cikkek. *Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, Office of the High Representative. <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/> (2020. 12. 09.)

<sup>67</sup> A *Republika Srpska* elnöke 2020 decemberében Željka Cvijanović (további információkért ld.: <http://www.predsjeđnikrs.net/>).

<sup>68</sup> *Republika Srpska* alkotmánya, 89. cikk. *Constitution of Republika Srpska*, Office of the High Representative. <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/> (2020. 12. 09.)

kinevezett kormányának összetételében is érvényesül, a 16 miniszteri tárca elosztása ugyanis a Föderációnál már ismertetett módon történik.<sup>69</sup>

A Bosznia-hercegovinai Föderációban a törvényhozó hatalmat legfőbb szinten képviselő két-kamarás parlament – a szövetségi parlamenthez hasonlóan – a Képviselők Házából és a Népek Házából áll, ezekben mindhárom államalkotó nemzet tagjai képviselve vannak. Az etnikai paritás a két kamara közül a Népek Házában érvényesül maradéktalanul, ugyanis az 58 képviselői helyből 17–17–17 hely jut a bosnyákoknak, a boszniai szerbeknek és a boszniai horvátoknak, a maradék hét helyen pedig az „egyéb” nemzetiségek osztoznak. A 98 fős Képviselők Házában viszont a választások eredményei alapján osztják el a képviselői helyeket.<sup>70</sup> A *Republika Srpska*-ban a parlament a korábban is létező – és jelenleg 83, négy évre választott képviselőt tömörítő – Nemzetgyűlésből (*Народна Скупштина Републике Српске/Narodna Skupština Republike Srpske*) és a 28 tagú Népek Tanácsából (*Вујећанарода Републике Српске/Vijećanaroda Republike Srpske*) áll.<sup>71</sup> Előbbiben legalább négy helyet kapnak a nem államalkotó közösségek tagjai (a többi mandátum a választások eredményeként oszlik el), utóbbiban pedig egyenként nyolc képviselői helyet kapnak a szerbek, a bosnyákok és a horvátok, és négy mandátumot juttatnak az „egyéb” etnikai és vallási közösségeknek. Első pillantásra úgy tűnhet, hogy a *Republika Srpska*-ban is bikamerális rendszer van érvényben, ám valójában nem tekinthetjük felsőháznak a Népek Házát, főként amiatt, mert nem rendelkezik törvényalkotói jogkörökkel. A jogalkotási folyamatban viszont annyiban mégis részt vesz, hogy a Nemzetgyűlésben elfogadott jogszabályok esetében vizsgálhatja, hogy azok nem sértik-e valamelyik etnikum „alapvető nemzeti érdekeit”, s ha úgy találja, hogy igen, akkor kifogást emelhet ellenük.<sup>72</sup>

A szövetségi és entitás szintű boszniai parlamentekről megállapítható, hogy mind összetételükben, mind működésük során érvényesül az etnikai elv. Érdekes külön rámutatni, hogy bár a konszociális jellegű hatalommegosztási modell egyik előnyeként szokás a vétót említeni, a boszniai parlamentekben az államalkotó nemzetek „alapvető nemzeti érdekeire” történő hivatkozáskor alkalmazható intézményesített – tulajdonképpeni politikai – vétó azonban inkább akadályozza az állam hatékony működését, semmint elősegíti azt.

A daytoni megállapodás rendelkezéseinek megfelelően az igazságszolgáltatás kompetenciái és intézményei nagyrészt az entitások hatáskörébe kerültek. A Föderációban 2005-ben, a *Republika Srpska*-ban pedig 2004-ben fogadták el az igazságszolgáltatási rendszerről szóló törvényt, mindkettő garantálja a hatalmi ágak szétválasztását és a bírói ág függetlenségét, a szerb államrészben ráadásul az alkotmány is megerősíti ezt. A Föderációban a többszintű közigazgatásnak megfelelően az igazságszolgáltatási rendszer elemei között a 28 községi (*Općinski sud*) és a 10 kantonális bíróságot (*Kantonalni sud*) találjuk; a szerb entításban pedig a 20 általános bíróságot (*Osnovni sud*) és az öt kerületi bíróságot (*Okružni sud*), a hierarchia csúcán pedig mindkét államrészben egy-egy legfelsőbb bíróság (*Vrhovni Sud*) helyezkedik el.

A boszniai pártokkal jelen tanulmány részletesen nem foglalkozik, annyit azonban meg kell jegyezni, hogy versengő pártrendszer van jelen Bosznia-Hercegovinában, és a politikai szcénát az

<sup>69</sup> Az RS kormányának összetételéről lásd annak hivatalos honlapját a [www.vladars.net](http://www.vladars.net) URL-címen.

<sup>70</sup> Bosznia-hercegovinai Föderáció alkotmánya (1994) IV/A/1–2. cikkek. Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, i.m.

<sup>71</sup> *Republika Srpska* Nemzetgyűlés. <https://www.narodnaskupstinars.net/> (2020. 12. 09.) és *Republika Srpska* Népek Tanácsa. <https://www.vijecenarodars.net/> (2020. 12. 09.)

<sup>72</sup> Szabó Zsolt (2016): *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat Kiadó, Budapest, 137.

etnonacionalista alapon szerveződő pártok dominálják. Nem jellemzőek sem az ideológiai alapon szerveződő, sem az „összboszniai”, vagyis egyszerre több etnikumot megszólítani kívánó pártok.<sup>73</sup> A legutóbbi parlamenti és elnökválasztást 2018-ban tartották, a voksolás eredménye pedig igazodott a korábbi tendenciákhoz, és az etnonacionalista pártok győelmét hozta.<sup>74</sup> A választásokat követően a kormányalakítás legutóbb is nehézkes volt, a választási rendszer sajátosságaiból fakadóan ugyanis koalícióalakítási kényszer jellemző. A boszniai választási rendszer egyébként arányos, nyílt listás, vagyis a választók nemcsak egy pártra, hanem annak jelöltjére is szavaznak, a mandátumok elosztási módszere pedig a közepesen arányos Sainte-Laguë.<sup>75</sup> A választási rendszer arra alkalmas, hogy a kisebb pártokat is mandátumhoz juttassa, ahhoz azonban nem tudott érdemben hozzájárulni, hogy az etnonacionalista pártok nyomasztó dominanciáját megtörje, és elősegítse új – például ideológiai – pártok megerősödését. A választási rendszer tehát jelenlegi formájában hozzájárul az etnikai polarizáció újratermelődéséhez.

## Belgium

### *Belgium általános bemutatása*

Belgium az európai vérkeringés egyik fontos csomópontja. Az ország területe 30 528 km<sup>2</sup>, ezzel az Európai Unió országai között a kisállamok sorába tartozik. A Belga Királyság fővárosa Brüsszel, amely az Európai Unió számos intézményének is otthont ad. Az ország lakossága a Belga Statisztikai Hivatal adatai szerint 11 521 238 fő volt 2020 januárjában, a Vallon Régióban 3 648 206 fő, a Flamand Régióban 6 653 062 fő, a Brüsszel Főváros Régióban pedig 1 219 970 fő él.<sup>76</sup> Az államnak három hivatalos nyelve van, a holland, a francia és a német. Az ország vallási összetételét tekintve a Belga Statisztikai Hivatal 2017-es adatai lehetnek iránymutatóak. Ezek alapján a magukat katolikusként vallók aránya 49%, a protestáns vallásúaké 4%, az egyik felekezethez sem tartozóké 38%, az egyéb vallásúak csoportjába pedig a lakosság 10%-a tartozik.<sup>77</sup>

A mai Belgium területén élő törzsekről először Julius Caesar A gall háború című művében tesz említést. Az i.e. 58-ban indult hadjárat során a római hadsereg elfoglalta azt a területet is, amelyet Caesar *Gallia Belgicának* hívott, s amely a mai Belgiumot is magában foglalta. Az ott élő lakosságra mint belgákra hivatkozott, és művében a terület legbátrabb népeként említi őket.<sup>78</sup> Az 1384-ben

<sup>73</sup> A Szociáldemokrata Párt (*Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine*, SDP) multietnikus pártként definiálja magát, a választásokon mégis többnyire bosnyákok, és kisebb számban kisebbségek szavazói adják rá a voksukat, a boszniai horvátok körében a párt kevésbé népszerű, a boszniai szerbek körében pedig támogatottsága kifejezetten alacsony.

<sup>74</sup> A bosnyákok legnagyobb pártja, a Demokratikus Akciópárt (*Stranka demokratske akcije*, SDA) szerezte meg a legtöbb mandátumot a szövetségi alsóházban (Képviselők Háza), szintén jól szerepelt az etnonacionalista pártok közül a legerősebb boszniai szerb párt, a Független Szociáldemokrata Szövetség (*Čašer nezavisnih socijaldemokrata*, CHČD/SNSD) és a boszniai horvát pártok választási szövetségének élén a Horvát Demokratikus Közösséggel (*Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine*, HDZ BiH). Vö. *Opći izbori 2018. godine – Potvrđeni rezultati. Parlamentarna Skupština BiH*. [https://www.izbori.ba/rezultati\\_izbora?resId=25&langId=4#/2/0/0/0/0/0](https://www.izbori.ba/rezultati_izbora?resId=25&langId=4#/2/0/0/0/0/0) (2020. 12. 09.)

<sup>75</sup> Szabó Zsolt (2016): *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat Kiadó, Budapest, 69.

<sup>76</sup> On 1 January 2021, Belgium had 11,521,238 legal inhabitants. StatBel, Belgium in figures. 2021. 06. 16. <https://statbel.fgov.be/en/themes/population/structure-population> (2021. 11. 03.)

<sup>77</sup> Religious identification in Belgium 2017, by denomination. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/937481/religious-identification-in-belgium-by-denomination/> (2021. 11. 03.)

<sup>78</sup> Arblaster, Paul (2006): *A History of the Low Countries*. Palgrave MacMillan, Houndmills – New York, 10.

kezdődő burgundi időszak a térség számára virágzást hozott, amely V. Károly uralkodása alatt is folytatódott. A császár külön kormánysszervezetet is létrehozott Németalföld (vagyis a 17 tartomány) számára, a Burgundiai Kört, amely a térség különleges helyzetét is tükrözte.<sup>79</sup> A 16. században a reformáció tanai Flandriában is népszerűek lettek, ám az ellenreformáció időszakában a mai Belgium területén a katolikus vallás lett meghatározó. A spanyol örökösödési háborút követő Habsburg-időszak egyik kiemelkedő eseménye az a felkelés volt 1790-ben, amelynek eredményeként kikiáltották a Belga Egyesült Államokat az Amerikai Egyesült Államok mintájára – bár ez a fellángolás rövid életűnek bizonyult. Miután Napóleon csapatai elfoglalták a mai Belgium területét, az új francia kormányzat számos reformot vezetett be, s ez az időszak hozzájárult ahhoz is, hogy a francia nyelv helyzete megerősödött a térségben. A napóleoni időszakot követően 1815 és 1830 között a terület az Egyesült Holland Királyság fennhatósága alá került, majd 1830-ban az európai forradalmi hullám elérte ezt a térséget is, és kikiáltották a független Belgiumot, amely semleges ország lett. Az újonnan létrehozott állam a 19. században kibontakozó ipari forradalomba sikeresen bekapcsolódott, a vallon szén- és acélipar látványosan fejlődött. Hainaut és Liège volt az a két terület, ahol a fejlődés a leglátványosabb volt – a szénipari kapacitások itt voltak a legjelentősebbek.<sup>80</sup>

A flamand oroszlán és a vallon kakas küzdelmeként is szokták ábrázolni azt a feszültséget, amely időről időre felszínre tör a Belga Királyságban, és amelynek következményeként a belga föderális állam kerete transzformáción megy keresztül. Az átalakulás fizikai formája az alkotmány- vagy államreform, amelynek köszönhetően az állam szerkezete módosul, az iránya pedig a föderális szint gyengülése, míg a közösségek és régiók hatáskörének bővülése felé mutat. E folyamatban a főszerepet Belgium flamand és vallon entitásai játsszák.<sup>81</sup>

### **Az egységes, centralizált állam átalakulása**

A belga föderális állam létrejöttével kapcsolatban a kiindulópont egy unitárius állam, az 1831-ben megalakult Belga Királyság. A dél-németalföldi területen élő flamand és vallon népesség körében már a 18. század végén kialakult az a vágy, hogy önálló államot hozzanak létre,<sup>82</sup> ám tartósan ez az 1830-as forradalmi hullámot követően valósult meg.

Az 1831-ben született belga alkotmány 30. cikke<sup>83</sup> úgy rendelkezett, hogy az országban a nyelvhasználat szabadon választható – ugyanakkor a gyakorlatban a francia nyelv egyeduralma valósult meg: maga az alkotmány francia nyelven íródott, a közigazgatásban, a törvényhozássban, a politikában, a katonaságban, a bíróságokon is ez volt az általánosan használt nyelv. A flamand nyelv egyenjogúsítására irányuló törekvések már az 1830-as években elindultak, mégpedig

<sup>79</sup> A Burgundiai Kört 1512-ben Habsburg Miksa hozta létre; a Burgundiai szerződés, amelyben a 17 tartomány helyzetét szabályozták, 1548-ban született meg. Duerloo, Luc (2019): The Utility of an Empty Title. The Habsburgs as Dukes of Burgundy. *Dutch Crossing*, 43. évf. 1. sz. 69.

<sup>80</sup> Buyst, Erik (2018). The Causes of Growth during Belgium's Industrial Revolution. *The Journal of Interdisciplinary History*, 49. évf. 1. sz. 79, 83–85.

<sup>81</sup> Belgium harmadik államalkotó entitásáról, a németajkú közösségről a fejezet későbbi részében lesz szó a belga föderáció felépítésénél.

<sup>82</sup> A II. József által bevezetett reformok is hozzájárultak ahhoz, hogy a mai belga területeken ellenállás bontakozott ki (brabant forradalom, 1789–1790). A kilenc tartomány kikiáltotta függetlenségét, és 1790-ben aláírták a Belga Egyesült Államok megalakításáról szóló dokumentumot, ám ez a győzelem rövid életű volt. Bővebben: De Schryver, Reginald (2000): On Nine Declarations of Independence by the Belgian Provinces During the Brabant Revolution 1789–1790. *Dutch Crossing*, 24. évf. 2 sz. 191–207.

<sup>83</sup> Veny, Ludo – Warnez, Brecht (2016): Techniques for Protecting Minority Languages under Belgian Federalism. *International Journal on Minority and Group Rights*, 23. évf. 2. sz. 212–213.

a kultúra területén: irodalmi körök, színjátszó társulatok karolták fel az ügyet, s alakult meg a flamand mozgalom.<sup>84</sup> Az 1846-ban megtartott első népszámlálás eredménye rámutatott arra, hogy az országban élő lakosság többségének viszont nem a francia az anyanyelve. A census adatai alapján a 4,3 millió főt számláló Belgium lakosságának 57%-a flamandajkú, 42%-a franciaajkú, és 1%-a németajkú volt.<sup>85</sup> A 19. század elkövetkező időszakában fokozatosan terjedt a flamand nyelv használata, például 1878-ban a Flandriában működő büntetőbíróóságok flamandul tárgyalták az ügyeket. A két nyelv egyenjogúsítását megerősítő törvény 1898-ban született meg.

A 20. században a két világháború közötti időszak az úgynevezett egynyelvűsítés korszaka volt mind Flandria, mind Vallónia területén. Ennek egyik példája a közigazgatási ügyekről szóló 1921-es törvény, amelynek rendelkezései alapján a közigazgatás nyelve a régió nyelvvel lett azonos (kivéve a központi és a brüsszeli közigazgatást).<sup>86</sup> 1932-t követően újabb lendületet vett a nyelvhasználatot érintő törvénykezés, amelynek eredményeként több területen regionális egynyelvűség valósult meg, például az oktatásban.<sup>87</sup>

A második világháborút követően gyorsult fel az a folyamat, amelynek nyomán elindult az unitárius állam felbomlása, s amely az államreformokban öltött testet. A változás igénye a hatvanas években erősödött meg, ekkor váltak érezhetővé a flamandok és vallonok közötti ellentétek.<sup>88</sup> Az első államreformhoz vezető folyamatok közül mindenképpen említést érdemelnek a nyelvi határok meghúzásáról szóló törvények (1962, 1963), amelyek értelmében elkülönült három egynyelvű terület, a flamand, a vallon és a német, valamint a kétnyelvű Brüsszel. Így Belgiumot négy nyelvi régióra osztották. Az ekkor kibontakozó autonómiatörekvések között különbség fedezhető fel: míg vallon részről a regionális autonómia célját helyezték a középpontba (gazdasági okokból), addig a flamand területeken a kulturális (személyi elvű) autonómia elérésére került a hangsúly, itt a nyelvi közösségek létrehozásának igénye merült fel.<sup>89</sup>

Az első alkotmánymódosításra, államreformra 1970-ben került sor. Az államreform egyrészt megerősítette azt, hogy Belgium négy nyelvi területi egységből áll, másrészt elismerte a három kulturális közösség<sup>90</sup> létét. A nyelvi közösségek tekintetében további előrelépés történt, ugyanis az államreform szerint a közösségek törvényhozó (tanács) és végrehajtó (kormány) testületeket alakíthattak ki, valamint jogkörük kiterjedt arra is, hogy a hatáskörükbe utalt politikákat érintően rendeleteket hozzanak.<sup>91</sup> Az államreform eredményeként a nyelvi közösségek – amelyek határát a

<sup>84</sup> Vos, Louis (1998): *The Flemish National Question*. In: Deprez, Kas – Vos, Louis (szerk.): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780–1995*. Palgrave Macmillan, London, 83.

<sup>85</sup> Zolberg, Aristide R. (1974): *The Making of Flemings and Walloons: Belgium: 1830–1914*. *The Journal of Interdisciplinary History*, 5. évf. 2. sz. 181.

<sup>86</sup> Van Goethem, Herman (2011): *Belgium and the Monarchy: From National Independence to National Disintegration*. ASP (Academic & Scientific Publishers), Brussels, 146.

<sup>87</sup> Stengers, Jean (1997): A nemzetállam felbomlása: a belga példa. *Európai Szemle*, 8. évf. 3. sz. 55.

<sup>88</sup> Az ellentétek kiéleződése részben annak is köszönhető, hogy a két terület közötti gazdasági súlypont eltolódott Flandria felé, a szén- és acéltipar kezdett visszaszorulni Vallóniában, míg Flandriában az új iparágak telepedtek meg. Az 1960-as évek második felére az egy főre jutó GDP tekintetében Flandria már megelőzte Vallóniát. Mnookin, Robert – Verbeke, Alain (2009): *Persistent Nonviolent Conflict with no Reconciliation: the Flemish and Walloons in Belgium*. *Law and Contemporary Problems*, 72. évf. 2. sz. 161.

<sup>89</sup> Reuchamps, Min (2013): *The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State*. In: López-Basaguren, Alberto – San Epifanio, Leire Escajedo (szerk.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 380.; Veny–Warnez, i.m. 214.

<sup>90</sup> A Flamand, a Francia és a Németajkú Közösségeket.

<sup>91</sup> A közösségek hatásköre a következő területekre terjedt ki: kulturális ügyek (pl. képzőművészet, könyvtárak, múzeumok stb.), oktatási ügyek kulturális kontextusa, nemzetközi és a közösségek közötti kapcsolatok területe, valamint nyelvhasználat kérdése az ipari kapcsolatok és a közigazgatás területén. Dunn Jr., James A. (1974): *The Revision of the Constitution in Belgium: a Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict*. *The Western Political Quarterly*, 27. évf. 1. sz. 156.

hatvanas évek elején kijelölték – olyan hatásköröket kaptak, amelyek a személyi autonómia területét érintik. A központi költségvetésből forráshoz jutottak az új feladatok ellátására, emellett olyan garanciák is beépültek az alkotmányba, amelyek a konszociális modell legtöbb elemét idézik.<sup>92</sup>

1980-ban került sor a második államreformra, amely mind a Községek, mind a régiók helyzetét érintette. A községek tekintetében hatáskörbővülésnek lehetünk tanúi, ugyanis kompetenciájuk kiterjedt az úgynevezett nevesíthető ügyekre (*personalized problems*), mint például az egészségügyi ellátás és a szociális szolgáltatások bizonyos aspektusai.<sup>93</sup> A kulturális autonómia közösségi autonómiává alakult. A régiók helyzetét tekintve létrejött a Flamand és a Vallon Régió, és hasonlóan a községekhez, ezek az egységek is létrehozta törvényhozó és végrehajtó szerveket, valamint a hatáskörükbe utalt politikaterületeken<sup>94</sup> törvényerejű rendeleteket alkothattak. A regionális autonómia is megjelent. Létrejöttek Brüsszel régió intézményei is, a Flamand Régió és a Flamand Község intézményeit pedig egyesítették.

A következő államreform – a sorban a harmadik –, amely 1988-ban született meg, Brüsszel Főváros Régiójára koncentrált, s ezen a területen tettek előrelépéseket. Emellett az államreformnak köszönhetően a községek kompetenciái tovább növekedtek, ugyanis az oktatáspolitikai majdnem teljes spektruma erre a szintre került.

Az 1993-ban tető alá hozott – sorban a negyedik – államreform végképp átalakította az addigi belga államot,<sup>95</sup> amely már az alkotmány szövege szerint is föderális berendezkedésűvé vált. Bővítette a szabályozás mind a régiók, mind pedig a községek hatáskörét, és a reform eredményeként ezek az entitások a hatáskörükbe tartozó területeken külpolitikai megállapodásokat köthettek.<sup>96</sup> 2001-ben került sor az ötödik államreformra, amelynek eredményeként a mezőgazdaság a régiók hatásköre lett, ugyanúgy, mint a fejlesztési együttműködés bizonyos területei, a halászati politikát pedig a Flamand Régióhoz utalták.<sup>97</sup> Emellett a bővülő feladatok jelentősebb finanszírozással is jártak. A reformnak köszönhetően a régiók adóketési joga bővült.<sup>98</sup>

A hatodik, eddig utolsó államreformra 2011-ben került sor, egy hosszú tárgyalási sorozat végén. A korábbiakhoz hasonlóan, az alkotmányreform következtében kompetencterületek vándoroltak át a szövetségi szinttől a szubnacionális szintekhez, s a megnövekedett hatáskörrel párhuzamosan a forrásokhoz történő hozzáférés mértéke is emelkedett. Hatáskörét tekintve ez volt az eddigi legátfogóbb államreform, mely több területet érintett, például a Szenátus reformját, a foglalkoztatáspolitikát, a régiók fiskális autonómiáját, a családtámogatások kérdését, vagy az idősok ellátását.<sup>99</sup>

<sup>92</sup> Az 1970-es alkotmánymódosítás fékeket, ellensúlyokat is magában foglalt, melyeknek célja a nyelvi kisebbség védelme volt. Ezek között szerepelt például a vérszengő-mechanizmus, az ún. speciális többségű szövetségi törvények köre, vagy a miniszterek paritásának elve is.

<sup>93</sup> Alen, André – Ergec, Rusen (1994): *A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest.

<sup>94</sup> Ezek közé tartoztak a következők: környezetvédelem, lakáspolitikai, a gazdaságpolitika regionális aspektusai, a munkanélküliek átképzése, és a helyi hatóságok ellenőrzése. Falter, Rolf (1998): Belgium's Peculiar Way to Federalism. In: Deprez–Vos, i.m. 183–185.

<sup>95</sup> A reflektorfénybe ezidáig a két nagy államalkotó entitást helyeztük, ugyanakkor ne feledkezzünk meg a harmadik entitásról, a belgiumi németajkú közösségről sem. A Belgium délkeleti területén élő németajkú népcsoport az alkotmány- / államreformok során ugyanúgy széles körű jogkörökhöz jutott, mint a flamand és a vallon közösségek. A németajkú kisebbség Belgium Eupen és Malmédy részein él, amelyek az első világháborút követően kerültek a Belga Királyság fennhatósága alá.

<sup>96</sup> Falter, i.m. 190.

<sup>97</sup> *The Fifth State Reform*. Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/country/history/belgium\\_from\\_1830/formation\\_federal\\_state/fifth\\_reform\\_of\\_state](https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/fifth_reform_of_state) (2021. 01. 08.)

<sup>98</sup> Verdonck, Magali – Deschouwer, Kris (2003): Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 13. évf. 4. sz. 103–108.

<sup>99</sup> Reuchamps, i.m. 388–389.

Az államreformok során láthatóvá vált, hogy a vallon fél számára a gazdasági (regionális) autonómia kiterjesztése, míg a flamandok részéről a kulturális (nyelvi) autonómia elérése volt kezdetben a cél. Ahogyan időben haladunk előre az államreformok sorozatában, úgy a flamand entitás számára is egyre fontosabbá vált a gazdasági szféra (például a hatodik reform időszakában). Az utolsó államreform megszületésekor, és azt követően is felmerült a kérdés, hogy a belga föderáció merre fejlődjön a jövőben. A vallonok inkább támogatnák a föderáció megerősítését, míg flamand részről a konföderális berendezkedés – tehát a további decentralizáció – felé való elmozdulás merült fel.<sup>100</sup>

### **Belgium államszerkezete, hatalommegosztás**

E fejezetben a belga föderáció hatalmi ágainak bemutatására kerül sor, röviden jellemezve azokat, és kitérve a szubnacionális entitások vonatkozó jellegzetességeire is. A törvényhozó és végrehajtó hatalom kapcsán a szövetségi és a közösségi, valamint regionális szintek jellemzőire tér ki e rész.

„Belgium szövetségi állam, amely közösségekből és régiókból áll.”<sup>101</sup> Így szól az alkotmány első cikke, utalva az állam szerkezetére. A másodiktól a negyedik cikkig a föderáció egyes építőköveinek felsorolása következik, úgymint a három közösség (francia, flamand és németajkú közösség), a három régió (brüsszeli, flamand és vallon régió), valamint a négy nyelvi régió (francia, holland, német régió, és a kétnyelvű Brüsszel).<sup>102</sup>

Milyen kompetenciákkal rendelkeznek az egyes szintek? Amennyiben a törvényhozó és a végrehajtó ágat tekintjük, Belgiumban a föderális szint mellett működik a közösségi és a regionális ág is, külön parlamentje és kormánya van az egyes entitásoknak (a Flamand Régióknak és a Flamand Közösségnek egy parlamentje és kormánya van). Ezen logika mentén haladva Belgiumban hat parlament és kormány működik. A belga föderáció egyik jellegzetessége, hogy az egyes szinteken megszülető törvények egyenrangúak. Így a közösségi és regionális szinten hozott törvényerejű rendeletek (*décret, ordonnance*) és a szövetségi szinten hozott törvények között nincsen hierarchia<sup>103</sup> – a kompetenciamegosztás viszont jellemző, tehát az egyes területeken az adott szint szabályoz. A külügyek tekintetében például az tapasztalható, hogy nincsen a szövetségi államnak abszolút monopóliuma, hiszen vannak olyan politikaterületek (például a kultúra), amelyek esetében nemzetközi szerződések a szubnacionális szintek köthetnek. Ennek a másik oldalát megvizsgálva, vannak olyan nemzetközi szerződések, amelyek ratifikációja bonyolult folyamat Belgiumban, hiszen minden parlamentnek jóvá kell azt hagynia, ezek az úgynevezett vegyes tárgyú nemzetközi szerződések. Ebben a tekintetben akár az egyik szubnacionális entitás is képes arra, hogy a ratifikációt késleltesse.<sup>104</sup>

A belga szövetségi állam különböző építőelemeinek eltérő kompetenciái vannak. A föderális (vagy szövetségi) szint hatáskörébe tartoznak a közös érdekhez kapcsolódó területek, mint

<sup>100</sup> Popelier, Patricia – Cantillon, Bea (2013): Bipolar Federalism and the Social Welfare State: A Case for Shared Competences. *Publius: The Journal of Federalism*, 43. évf. 4 sz. 632.

<sup>101</sup> A Belga Királyság Alkotmánya, I. Cím, 1. cikk. In: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2019. [https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1683\\_5\\_p2#YOV1683\\_5\\_p2](https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1683_5_p2#YOV1683_5_p2) (2021. 11. 07.)

<sup>102</sup> U.o. I. Cím 2–4. cikk. Az alkotmányban rögzítették azt is (5. cikk), hogy melyik régió mely tartományokat foglalja magában.

<sup>103</sup> Crikemans, David (2010): *Foreign policy and diplomacy of the Belgian regions: Flanders and Wallonia*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', The Hague. 2–3.; Vandamme, Thomas Alexander (2011): From Federated Federalism to Harmonized Federalism? The Case of EU Subsidiarity Scrutiny in Spain and Belgium. *Amsterdam Law School Research Paper*, No. 2011-15, Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2011-05. 24.; Cullen, Richard (1990): Adaptive Federalism in Belgium. *UNSW Law Journal*, 13. évf. 2. sz. 355.

<sup>104</sup> Például a CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) ratifikációja 2016-ban.

például a társadalombiztosítás (nyugdíjrendszer, munkanélküli járadék stb.), a honvédelem, az igazságszolgáltatás, a belga rendőrség, a pénzügy, a belügy, a külpolitika, az állami vállalatok, a szövetségi kulturális vagy tudományos intézetek stb.<sup>105</sup> A közösségek kompetenciái közé tartozik a kultúra területe (például színházak, média, vagy könyvtárak), az oktatás majdnem teljes spektruma<sup>106</sup> bizonyos kivételekkel, a nyelvhasználat szabályozása és egyéb, név szerint meghatározható ügy (például ifjúságvédelem, családoknak juttatott segélyek, az egészségügy bizonyos területei).<sup>107</sup> A közösségi hatáskörbe tartozó politikaterületek esetében a tudományos kutatás, a nemzetközi együttműködés és a nemzetközi szerződések megkötése is ennek a föderális szintnek a jogköre.<sup>108</sup> A belga föderális rendszerben a régiók is saját hatásköröket kaptak az államreformoknak köszönhetően. A gazdasággal kapcsolatos kérdések, a mezőgazdaság, a lakhatás, az energiapolitika, a környezetvédelem, a foglalkoztatás említhető példaként (a felsorolás ugyanakkor nem teljeskörű), és – ahogyan azt a közösségek esetében is láthattuk – a tudományos kutatás, a nemzetközi együttműködés, és a nemzetközi szerződések megkötése az adott területeken is regionális hatáskör.<sup>109</sup>

A hatalmi ágak közül a bírói hatalom tekintetében a szövetségi szint a meghatározó, a bíróságok megszervezésével kapcsolatos hatáskörök itt találhatók.<sup>110</sup> A belga Alkotmánybíróság (*Cour constitutionnelle*) 12 tagú, a francia és a flamand nyelvi csoport fele-fele arányban képviselteti magát, ugyanakkor az egyik alkotmánybírónak németül is tudnia kell.<sup>111</sup> A Semmitőszék (*Cour de Cassation*), amely a legfelsőbb szintű bíróság a Belga Királyságban, három kamarából áll, melyek mindegyikének vannak mind a francia, mind a flamand nyelvi csoportnak tagjai.<sup>112</sup> A belga Államtanács (*Conseil d'État*) 44 főből álló testület, amely közigazgatási kérdésekben jár el a legfelsőbb jogi szinten.<sup>113</sup> E testületben is jelen vannak mind a francia, mind a flamand nyelvi csoport képviselői.<sup>114</sup>

Fülöp király Belgium államfője, aki 2013-ban került trónra. A király a belga nemzeti egység letéteményese, hatásköre kiterjed többek között a miniszterek, államtitkárok kinevezésére, felmentésére, katonai rendfokozatok adományozására, törvények szentesítésére és kihirdetésére, adott keretek között nemzetközi szerződések kötésére, és ő a hadsereg főparancsnoka.<sup>115</sup>

Belgium föderális parlamentje kétkamarás. A Szenátus 60 fős, 50 főt a régiók és közösségek parlamentjei delegálnak tagjaik közül, tíz főt pedig kooptálnak. A delegált tagok tekintetében 29

<sup>105</sup> *The Federal Government's powers*. Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/competence\\_federal\\_government](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/competence_federal_government) (2021. 11. 07.)

<sup>106</sup> Az oktatás területén a szövetségi szint szabályozza például az oktatás kötelező aspektusait, vagy a minimumkövetelményeket a különböző képesítések területén. Uo.

<sup>107</sup> A Belga Királyság Alkotmánya, i.m. 4. fejezet, 2. rész, 127–130. cikk; *The powers of the Communities*. Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/communities/competence](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/communities/competence) (2021. 11. 07.)

<sup>108</sup> A Belga Királyság Alkotmánya, i.m. 4. fejezet, 2. rész, 127–129. cikk.

<sup>109</sup> *The powers of the Regions*. Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/regions/competence](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/regions/competence) (2021. 11. 07.)

<sup>110</sup> *A tagállamok joga*. Belgium. European e-justice, 2021. [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-be-maximizeMS-hu.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-be-maximizeMS-hu.do?member=1) (2021. 11. 07.)

<sup>111</sup> *A tagállamok szakosított bíróságai*. Belgium. European e-justice, 2019. [https://e-justice.europa.eu/content\\_specialised\\_courts-19-be-maximizeMS-hu.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-be-maximizeMS-hu.do?member=1) (2021. 11. 07.); Popelier, Patricia (2021): Power-Sharing in Belgium: The Disintegrative Model. In: Keil, Soeren – McCulloch, Allison (szerk.): *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*. Palgrave Macmillan, Cham, 102.

<sup>112</sup> *Généralités*. Service public fédéral belge, 2021. [https://justice.belgium.be/fr/ordre\\_judiciaire/cours\\_et\\_tribunaux/cour\\_de\\_cassation/informations\\_au\\_sujet\\_de\\_la\\_cour/organisation/en\\_general](https://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/cours_et_tribunaux/cour_de_cassation/informations_au_sujet_de_la_cour/organisation/en_general) (2021. 11. 07.)

<sup>113</sup> *Legal powers*. Council of State, 2021. [http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_competent&lang=en](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_competent&lang=en) (2021. 11. 07.); *The Council*. Council of State, 2021. [http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_organisation\\_council&lang=en](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_council&lang=en) (2021. 11. 07.)

<sup>114</sup> *The Council*, i.m.

<sup>115</sup> A Belga Királyság Alkotmánya, i.m. II. Cím, 3. fejezet, 2. rész, 96., 104. cikk, 3. rész 105–114. cikk, IV. Cím, 167. cikk.

főt a flamand parlament jelöl ki saját tagjai, vagy a Brüsszel főváros régiója parlamentjének flamand nyelvi csoportjába tartozó tagok közül. A francia közösség parlamentje tíz, a francia régió parlamentje nyolc tagot delegál, míg Brüsszel főváros régiója parlamentjének francia nyelvi csoportja kettőt, a német nyelvi közösségé pedig egyet. A tíz kooptált szenátor közül hatot az első csoportba tartozó szenátorok, míg négyet a francia nyelvi csoportba tartozó szenátorok nevezik ki.<sup>116</sup>

A közvetlenül választott Képviselőház 150 tagú, a hatodik államreform úgy rendelkezett, hogy a parlamenti választásokra ötévente kerül sor. A választásokon, ahol az arányos képviselet elve érvényesül, a szavazóknak kötelező a részvétel. A pártok számára a parlamentbe való bejutás küszöbe 5%. A választókerzetek a régiók által meghatározott nyelvi határokat követik, tehát a flamand régióban flamand, a vallon régióban francia nyelvű pártokra, míg a brüsszeli körzetben mind flamand, mind vallon pártokra (amelyek indítottak képviselőt az adott körzetben) lehet szavazni.<sup>117</sup> A megválasztott képviselők vagy a francia, vagy a flamand nyelvű képviselők csoportjába tartoznak, attól függően, hogy a választókerület, amelyben megválasztották őket, a vallon vagy a flamand régióban helyezkedik el.<sup>118</sup> A brüsszeli választókerületből a föderális parlamentbe bekerült képviselők esetében az dönt, hogy az esküt milyen nyelven teszik le.<sup>119</sup> A közvetlenül választott képviselők közül 88 a flamand nyelvi csoportba, míg 62 a francia nyelvi csoportba tartozik.<sup>120</sup> Az alkotmány rendelkezése szerint a belga kormány nem több, mint 15 tagú, és a miniszterelnököt nem számítva a tagok fele a flamand, fele pedig a francia nyelvi csoport tagja.<sup>121</sup>

A belga pártrendszer az ország megosztottságát tükrözi. A hatvanas évek végén, hetvenes évek elején elindult folyamatoknak köszönhetően az addig egységes pártok a nyelvi törésvonal mentén kettéváltak, majd a nyolcvanas években létrejövő zöld pártok már a nyelvi határ két oldalán jöttek létre. Így Belgiumban – a nyelvi törésvonal mentén szerveződő pártok kivételével<sup>122</sup> – önálló ideológiai pártok vannak mind a flamand, mind pedig a vallon oldalon. Egyetlen pártformáció definiálja magát belga pártként, ez a Belga Munkáspárt (PTB–PVDA). 2019-ben kerültek megrendezésre a legutóbbi belga választások,<sup>123</sup> amelynek eredményeként a föderális parlamentbe 12 párt került be, és hosszas egyeztetéseket követően 2020 októberében alakult meg a kormánykoalíció Alexander de Croo vezetésével, amelyben hét párt<sup>124</sup> vesz részt.

<sup>116</sup> The Belgian Constitution. Legal Affairs and Parliamentary Documentation Department of the Belgian House of Representatives. *Belgian Official Gazette*, 2021. 03. 30., 3. Cim, 1. fejezet, 67. cikk. [https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf). (2021. 12. 10.)

<sup>117</sup> Loobuyck, Patrick – Sinardet, Dave (2017): Belgium: A Hard Case for Liberal Nationalism? In: Banting, Keith – Kymlicka, Will (szerk.): *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*. Oxford University Press, Oxford, 392.; Popelier–Cantillon, i.m. 629.

<sup>118</sup> Cszmadia Sándor (2004): Belgium. In: Kardos József – Simándi Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 68.

<sup>119</sup> Veny–Warnez, i.m. 227.

<sup>120</sup> *The federal parliament*. Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/federal\\_parliament](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_parliament) (2021. 11. 07.)

<sup>121</sup> A Belga Királyság Alkotmánya, i.m. II. Cim, 3. fejezet, 2. rész, 99. cikk.; Popelier, i.m. 101.

<sup>122</sup> Például a *Volksumie* (1954), a *Rassemblement Wallon* (1968), a *Front National*, vagy az 1978-ban alakult *Vlaams Blok*.

<sup>123</sup> Az európai parlamenti, a föderális és a regionális választások egy időben zajlottak.

<sup>124</sup> A Vivaldi-kormánykoalíció tagjai: Open VLD, MR, PS, Sp.a., Ecolo, Groen, CD&V. A miniszterek paritásának elve, amely az alkotmányban szerepel, azt eredményezi, hogy Belgiumban koalíciós kormányok alakulnak.

## Konklúzió

Belgium belső politikai jellegzetességeit tekintve az ország konszociális demokrácia, a lijpharti elmélet egyik modellje, iskolapéldája. A konszociális modell mind a négy jellemvonása fellelhető az ország működésében.<sup>125</sup> A nyelvi határok meghúzását követő államreform-sorozat az autonómiatörekvések két megközelítését ötvözték, a két államalkotó entitás, a flamandok és a vallonok más-más jellegű önrendelkezés megvalósulását szerették volna. Az államreformok kezdetén a vallonok számára a gazdasági jellegű (regionális) autonómia, míg a flamandok esetében a nyelvi, kulturális önrendelkezés, tehát a személyi elvű autonómia állt törekvéseik középpontjában. Így a nyelvi határok meghúzása jórészt etnikailag egységes régiókat eredményezett (kivéve a kétnyelvű Brüsszelt), az államreformok során a közösségek kialakítása a személyi elvű, míg a régiók kialakítása a gazdasági jellegű megközelítést jelezte. Belgium emellett egyedi jellemzőkkel rendelkező föderáció, amely az elméleti felvezetésben leírt hat jellegzetességet magában hordozza. Szövetségi parlamentje kétkamarás, az államalkotó entitások képviselői mindkét kamarában részt vesznek. A közvetlenül választott parlament is tükrözi Belgium etnikai tájképét a sajátos választási rendszernek köszönhetően, s ez inkább a regionális logikát követi. A Szenátus az államalkotó három Község képviselőjének grémiuma, ahol egyrészt delegált, másrészt kooptált politikusok vesznek részt a munkában. Az államreformok eredményeként a föderális, a regionális és a közösségi szintek között kialakult egy olyan hatalommegosztás, amely a mindennapi élet gyakorlatilag minden területét átfogja. A reziduális hatáskörök tekintetében a belga alkotmány 35. cikke irányadó, amely alapján a közösségek és a régiók kompetensek. Saját hatáskörükben a szubnacionális entitások is törvényerejű rendeleteket hozhatnak, amelyet nem ír felül a föderális szint. Az államalkotó entitások közötti viták rendezése az Alkotmánybíróság előtt történik. A flamand és a vallon entitások érdekei között feszülő konfliktus megoldásának jellemző módja az államreformok, a devolúció volt, amelyek eredményeként a közösségek és a régiók szerteágazó kompetenciákat kaptak, így tehát egy *holding together* típusú föderáció alakult ki. Azonban a hatodik államreform már jelezte ennek a megoldásnak a korlátozott mivoltát, miután a föderális szint kompetenciái tovább fogyatkoztak a legutóbbi alkotmánymódosítást követően. A belga föderáció korábban tárgyalt jellemzői alapján az etnoföderációk csoportjába sorolható, miután az etnikai-nyelvi elem megjelenik az ország szervezőelvéi között. A konszociális modell és a mind föderális, mind konföderális elemeket hordozó berendezkedés eddig betöltötte azt a szerepet, hogy a flamand és a vallon entitások közötti konfliktus, feszültség enyhítésére olyan keretet adjon, amely a belga állam fennmaradását lehetővé teszi.

Bosznia-Hercegovinában az állam föderális jellegű, s tetten érhető a konszociális demokráciamodell alkalmazása is. A föderalizmus elsősorban abban az államszerkezeti megoldásban érhető tetten, hogy Boszniában az egyes entitások szintjéhez rendelték a döntési jogosítványok túlnyomó részét, ezzel szemben a központi, szövetségi szint meglehetősen gyenge. Mindazonáltal az a tény, hogy az állami működés minden szintjén érvényesül – a konszociális hatalommegosztási modell etnikai-nemzeti közösségek érdekeit előtérbe helyező felfogásának megfelelően – az etnikai paritás elve, Boszniában kevésbé teszi kiaknázhatóvá a föderatív-konszociális modell előnyeit, és inkább az államalkotó etnikumokat elválasztó törésvonalak elmélyülésének vagyunk tanúi a

<sup>125</sup> A belga konszociális jellemzőkről bővebben: Caluwaerts, Didier – Reuchamps, Min (2020): Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'. *Politics of the Low Countries*. 2. évf. 1. sz. 54–76.

délszláv válságok lezárulása óta eltelt időszakban. Lehet ezt persze a daytoni megállapodás számlájára írni, mint ahogyan sokan teszik, de egyrészt a daytoni rendezés nem az örökkévalóságnak szólt, másrészt a boszniai politikai elitnek – a szerbeknek, a horvátoknak, és kisebb részben ugyan, de a bosnyákoknak is – óriási felelőssége van abban, hogy képtelenek együttműködni és kidolgozni az új alkotmányt, amely az államszerkezetet és működést is új alapokra kell, hogy helyezze. A föderatív megoldások érvényesítése elkerülhetetlen, de az etnikai balansz elvének minden területen történő alkalmazása jelenlegi formájában nem fenntartható. A konszociális modell alkalmazása korlátozott mértékben képes hozzájárulni a hatékonyan működő boszniai állam víziójához, és csakis akkor érdemes fenntartani a továbbiakban is, ha az államalkotó nemzetek mindegyike elkötelezett a közös jövő és a multietnikus együttélésen alapuló boszniai állam irányában.

Mindkét föderális berendezkedésű állam, Bosznia-Hercegovina és Belgium is az etnoföderalizmus példái. Ez az államszerkezeti modell Belgiumban egy hosszabb, természetes, evolutív folyamat eredményeként vált az államalkotó entitások és közösségek közötti feszültségek csillapításának eszközévé, Boszniában viszont az első délszláv háborút követően a nemzetközi közösség tudatos döntése volt ennek kiválasztása. További párhuzam látható az autonómiamegközelítések területén is: mindkét államban meghúzták az entitások közötti belső, közigazgatási határokat, és a különböző hatásköröket ezen területi egységekhez (Belgiumban a közösségekhez és a régiókhoz; Boszniában az entitásokhoz és a kantonokhoz) igazodva delegálták egy nagyfokú decentralizáció eredményeként. Hasonlóságot mutat a két ország a konszociális demokráciamodell alkalmazásának területén is, ám – ahogy arra a tanulmányban rámutattunk –, annak hosszú távú fenntarthatósága (elsősorban Boszniában) legalábbis megkérdőjelezhető. Annak ellenére, hogy a vizsgált módszerek mindegyike a többnemzeti jelleg fenntartásának szándékával, egyben egyfajta válságkezelési módszerként hozzájárult az entitások közötti feszültségek mérsékléséhez mind Belgiumban, mind Bosznia-Hercegovinában, szecessziós törekvések időről időre felbukkannak mindkét országban, s ezeken sok múlik abban a tekintetben, hogy az a mese, miről a címben szóltunk, milyen véget ér.

## Felhasznált irodalom

- A Belga Királyság Alkotmánya. In: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2019. [https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1683\\_5\\_p2#YOV1683\\_5\\_p2](https://mersz.hu/hivatkozas/YOV1683_5_p2#YOV1683_5_p2) (2021. II. 07.)
- A tagállamok joga. Belgium. European e-justice, 2021. [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-be-maximizeMS-hu.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-be-maximizeMS-hu.do?member=1) (2021. II. 07.)
- A tagállamok szakosított bíróságai. Belgium. European e-justice, 2019. [https://e-justice.europa.eu/content\\_specialised\\_courts-19-be-maximizeMS-hu.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-be-maximizeMS-hu.do?member=1) (2021. II. 07.)
- Alen, André – Ergéc, Rusen (1994): *A belga államszövetség az 1993. évi negyedik államreform után*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest.
- Ankar, Dag (2003): Lilliput Federalism: Profiles and Varieties. *Regional & Federal Studies*, 13. évf. 3. sz. 107–124.

- Anderson, Liam D. (2013): *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accomodating Diversity*. Routledge, London – New York.
- Arblaster, Paul (2006): *A History of the Low Countries*. Palgrave MacMillan, Houndmills – New York.
- Autonómia modellek. Elmélet és gyakorlat az Európai Unióban. *Önkormányzás.sk*, 2020. 06. 25. [file:///C:/Users/REND SZ~1/AppData/Local/Temp/201204032048150.autonomia\\_modellek-1.pdf](file:///C:/Users/REND SZ~1/AppData/Local/Temp/201204032048150.autonomia_modellek-1.pdf) (2021. 11. 15.)
- Bogaards, Matthijs – Helms, Ludger – Lijphart, Arend (2019): The Importance of Consociationalism for Twenty-First Century Politics and Political Science. *Swiss Political Science Review*, 25. évf. 4. sz. 341–356.
- Bosnia and Herzegovina. Nations in Transit 2021, Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2021> (2022. 01. 05.)
- Bosznia-Hercegovina Alkotmánybírósága. [www.ccbh.ba/](http://www.ccbh.ba/) (2020. 12. 05.)
- Bosznia-hercegovinai Föderáció alkotmánya (1994). Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, Office of the High Representative. <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/> (2020. 12. 09.)
- Buyst, Erik (2018): The Causes of Growth during Belgium's Industrial Revolution. *The Journal of Interdisciplinary History*, 49. évf. 1. sz. 71–92.
- Caluwaerts, Didier – Reuchamps, Min (2020): Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'. *Politics of the Low Countries*, 2. évf. 1. sz. 54–76.
- Criekemans, David (2010): *Foreign policy and diplomacy of the Belgian regions: Flanders and Wallonia*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', The Hague.
- Cullen, Richard (1990): Adaptive Federalism in Belgium. *UNSW Law Journal*, 13. évf. 2. sz. 346–358.
- Csizmadia Sándor (2004): Belgium. In: Kardos József – Simándi Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Osiris Kiadó, Budapest, 65–92.
- Daytoni megállapodás (1995): The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. 1995. 12. 14. Office of the High Representative. <http://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/> (2020. 12. 05.)
- Deprez, Kas – Vos, Louis (szerk.): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780–1995*. Palgrave Macmillan, London.

- De Schryver, Reginald (2000): On Nine Declarations of Independence by the Belgian Provinces During the Brabant Revolution 1789–1790. *Dutch Crossing*, 24. évf. 2 sz. 191–207.
- Duerloo, Luc (2019): The Utility of an Empty Title. The Habsburgs as Dukes of Burgundy. *Dutch Crossing*, 43. évf. 1. sz. 63–77.
- Dunn Jr., James A. (1974): The Revision of the Constitution in Belgium: a Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict. *The Western Political Quarterly*, 27. évf. 1. sz. 143–163.
- Elazar, Daniel J. (1995): *Federalism: An Overview*. HSRC Publishers, Pretoria.
- Falter, Rolf (1998): Belgium's Peculiar Way to Federalism. In: Deprez, Kas – Vos, Louis (szerk.): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780–1995*. Palgrave Macmillan, London, 177–197.
- Fleiner, Lidija R. Basta – Gaudreault-DesBiens, Jean-Francois (2013): Federalism and autonomy. In: Tushnet, Mark V. – Fleiner, Thomas – Saunders, Cheryl (szerk.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*. Routledge, Abingdon – New York, 143–158.
- Gavrić, Saša – Banović, Damir – Barreiro, Mariña (2013). *The Political system of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*. Sarajevo Open Center, Sarajevo.
- Généralités. Service public fédéral belge, 2021. [https://justice.belgium.be/fr/ordre\\_judiciaire/cours\\_et\\_tribunaux/cour\\_de\\_cassation/informations\\_au\\_sujet\\_de\\_la\\_cour/organisation/en\\_general](https://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/cours_et_tribunaux/cour_de_cassation/informations_au_sujet_de_la_cour/organisation/en_general) (2021. II. 07.)
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin (2001): *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. In: PPKE–JÁK Flachbarth Ernő Kisebbségi Jogi Kutatóműhely, Flachbarth-füzetek, 2018. 4. kötet. [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/11956/file/Gerencser-Juhasz\\_A\\_kisebbségi\\_autonomia.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/11956/file/Gerencser-Juhasz_A_kisebbségi_autonomia.pdf) (2021. II. 15.)
- Győri-Szabó Róbert (2006): *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Horowitz, Donald (1985): *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley.
- Juhász József (1999): *Volt egyszer egy Jugoszlávia*. Aula Kiadó, Budapest.
- Juhász József (2014): *Föderalizmus és nemzeti kérdés. Az etnoföderalizmus tapasztalatai Közép- és Kelet-Európában*. Grotius E-Könyvtár/63. Elérhető: [http://www.grotius.hu/doc/pub/CVDEFN/2014-01-30\\_juhasz\\_jozsef\\_grotius-e-konyvtar-63.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/CVDEFN/2014-01-30_juhasz_jozsef_grotius-e-konyvtar-63.pdf) (2021. 12. 30.)
- Keil, Soeren (2013): *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Ashgate Publishing, Farnham – Surrey.

- Körösényi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 3. sz. 143–164.
- Lake, David A. – Rothchild, Donald (1997): Containing Fear. The Origins and Management of Ethnic Conflict. In: Brown, Michael E. et al. (szerk.): *Nationalism and Ethnic Conflict*. The MIT Press, Cambridge and London, 126–162.
- Legal powers*. Council of State, 2021. [http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_competent&lang=en](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_competent&lang=en) (2021. 11. 07.)
- Lijphart, Arend (1968): *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press, Berkeley.
- Lijphart, Arend (1969): Consociational Democracy. *World Politics*, 21. évf. 2. sz. 207–225.
- Loobuyck, Patrick – Sinardet, Dave (2017): Belgium: A Hard Case for Liberal Nationalism? In: Banting, Keith – Kymlicka, Will (szerk.): *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*. Oxford University Press, Oxford, 389–419.
- McGarry, John – O’Leary, Brendan (1993): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*. Routledge, London – New York.
- Mnookin, Robert – Verbeke, Alain (2009): Persistent Nonviolent Conflict with no Reconciliation: the Flemish and Walloons in Belgium. *Law and Contemporary Problems*, 72. évf. 2. sz. 151–186.
- On 1 January 2021, Belgium had 11,521,238 legal inhabitants*. StatBel, Belgium in figures. 2021. 06. 16. <https://statbel.fgov.be/en/themes/population/structure-population> (2021. 11. 03.)
- Popelier, Patricia – Cantillon, Bea (2013): Bipolar Federalism and the Social Welfare State: A Case for Shared Competences. *Publius: The Journal of Federalism*, 43. évf. 4 sz. 626–647.
- Popelier, Patricia (2021): Power-Sharing in Belgium: The Disintegrative Model. In: Keil, Soeren – McCulloch, Allison (szerk.): *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Popis 2013*, Entitet: FBiH. Bosznia-Hercegovina Statistickai Hivatala, é.n. <http://www.statistika.ba/#link2> (2021. 01. 08.)
- Popis 2013*, Entitet: RS. Bosznia-Hercegovina Statistickai Hivatala, é.n. <http://www.statistika.ba/#link3> (2021. 01. 08.)
- Popis 2013*. Bosznia-Hercegovina Statistickai Hivatala, é.n. <http://www.statistika.ba/#tab1> (2020. 12. 05.)

*Religious identification in Belgium 2017, by denomination.* Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/937481/religious-identification-in-belgium-by-denomination/> (2021. 11. 03.)

*Republika Srpska* alkotmánya, Constitution of Republika Srpska, Office of the High Representative. <http://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/> (2020. 12. 09.)

*Republika Srpska* Nemzetgyűlés. <https://www.narodnaskupstinars.net/> (2020. 12. 09.)

*Republika Srpska* Népek Tanácsa. <https://www.vijecenarodars.net/> (2020. 12. 09.)

Reuchamps, Min (2013): The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State. In: López-Basaguren, Alberto – San Epifanio, Leire Escajedo (szerk.): *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 375–392.

Roberts, Adrew (2019): Consensus and dissensus in comparative politics: Do comparativists agree on the goals, methods, and results of the field? *International Political Science Review*, 41. évf. 4. sz. 490–506.

Roeder, Philip G. (2009): Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms. *Regional & Federal Studies*, 19. évf. 2. sz. 203–219.

Šelo Šabić, Senada (2005): *State Building Under Foreign Supervision: Intervention in Bosnia-Herzegovina 1996–2003*. Landesverteidigungsakademie, Wien.

Smith, Anthony D. Smith (1986): *The Ethnic Origins of Nations*. Blackwell Publishing, Oxford.

Stepan, Alfred (2001): *Arguing Comparative Politics*. Oxford University Press, Oxford – New York.

Stanovčić, Vojislav (1992): Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations. *International Political Science Review*, 13. évf. 4. sz. 359–379.

Stengers, Jean (1997): A nemzetállam felbomlása: a belga példa. *Európai Szemle*, 8. évf. 3. sz. 39–61.

Stewart, Susan (2001): Autonomy as a mechanism for conflict regulation? The case of Crimea. *Nationalism and Ethnic Politics*, 7. évf. 4. sz. 113–141.

Szabó Zsolt (2016): *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat Kiadó, Budapest.

The Belgian Constitution. Legal Affairs and Parliamentary Documentation Department of the Belgian House of Representatives. *Belgian Official Gazette*, 2021. 03. 30. [https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf) (2021. 12. 10.)

*The Council.* Council of State, 2021. [http://www.raadvst-consetat.be/?page=about\\_organisation\\_council&lang=en](http://www.raadvst-consetat.be/?page=about_organisation_council&lang=en) (2021. 11. 07.)

*The Federal Government's powers.* Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/competence\\_federal\\_government](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/competence_federal_government) (2021. 11. 07.)

*The federal parliament.* Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/federal\\_parliament](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_parliament) (2021. 11. 07.)

*The Fifth State Reform.* Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/country/history/belgium\\_from\\_1830/formation\\_federal\\_state/fifth\\_reform\\_of\\_state](https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/fifth_reform_of_state) (2021. 01. 08.)

*The powers of the Communities.* Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/communities/competence](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/communities/competence) (2021. 11. 07.)

*The powers of the Regions.* Belgian Federal Government, 2021. [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/regions/competence](https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/regions/competence) (2021. 11. 07.)

Van Goethem, Herman (2011): *Belgium and the Monarchy: From National Independence to National Disintegration*. ASP (Academic & Scientific Publishers), Brussels.

Vandamme, Thomas Alexander (2011): *From Federated Federalism to Harmonized Federalism? The Case of EU Subsidiarity Scrutiny in Spain and Belgium*. Amsterdam Law School Research Paper No. 2011-15, Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2011-05.

Veny, Ludo – Warnez, Brecht (2016): Techniques for Protecting Minority Languages under Belgian Federalism. *International Journal on Minority and Group Rights*, 23. évf. 2. sz. 211–236.

Verdonck, Magali – Deschouwer, Kris (2003): Patterns and Principles of Fiscal Federalism in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 13. évf. 4. sz. 91–110.

Vos, Louis (1998): The Flemish National Question. In: Deprez, Kas – Vos, Louis (szerk.): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780–1995*. Palgrave Macmillan, London, 83–95.

Wolff, Stefan (2010): Consociationalism, Power Sharing, and Politics at the Center. In: Denemark, Robert A. (szerk.): *The International Studies Encyclopedia*. Wiley Blackwell, Hoboken – New Jersey, 535–556.

*World Population Prospects 2019*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 30. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Volume-I\\_Comprehensive-Tables.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf) (2020. 12. 05.)

Zolberg, Aristide R. (1974): The Making of Flemings and Walloons: Belgium: 1830–1914. *The Journal of Interdisciplinary History*, 5. évf. 2. sz. 179–235.

# A GEOÖKONÓMIA MINT KÜLPOLITIKA – ÉRDEKEK ÉS ÉRTÉKEK A NÉMET KÜLPOLITIKÁBAN

Kiss J. László\*

A szakirodalom egy részében Németországot az 1990 évi német egyesülés óta geoökonómiai hatalomként jegyzik, olyan államként, amely a realizmus új formáját, a kereskedelmi realizmus gyakorlatát követi. Ez azt jelenti, hogy a Szövetségi Köztársaságot Franciaországtól az Egyesült Államokon át Kínáig és Oroszorszáig terjedő, meghatározó gazdasági partnereihez a szelektív multilateralizmus jegyében különleges bilaterális kapcsolatok fűzik. A geoökonómiai hatalom a katonaival szemben elsősorban a gazdasági hatalmára támaszkodik, és mint ilyennek, meghatározó érdeke, hogy a gazdasági és a technológiai fejlődésben élen járó államokkal bővítse kapcsolatait, és adott esetben kellően megengedő legyen, ha az exportban vezető nagyvállalatai a külpolitikai napirendek alakításában részt kívánnak venni. A geoökonómiai magatartásnak további jellemzője, hogy a gazdasági hatalom a nemzeti preferenciák más országokra vagy éppen integrációs közösségekre történő kiterjesztésének eszközeként szolgálhat, és az esetek növekvő részében a gazdasági és biztonsági érdekek az emberi jogok és a demokrácia kérdéseivel szemben prioritásnak bizonyulhatnak.<sup>1</sup>

## Trading state és stratégiai kultúra

A Szövetségi Köztársaság új szövetségesei segítségével a második világháború romjaiból már mint gazdasági hatalom emelkedhetett fel, amelynek jelentős szerepe volt abban, hogy a nyugat-európai integráció országaiban a jólét addig nem tapasztalt magas szintje valósulhatott meg. Sok esetben az NSZK történelmében a kereskedelempolitika helyettesítette a külpolitikát, és külpolitikai érdekeit gazdasági értelemben fogalmazhatta meg. A Szövetségi Köztársaság a nyugati integrációban mint „született *trading state*” sikeresen kiiktatta történelméből a nemzetet, és identitását az intézményekben, elsősorban az európai integrációban és a NATO-ban találta meg. Ilyen módon a Szövetségi Köztársaság a posztnemzeti „normatív európaiság” mellett a világméretekben kereskedő exportnemzet önazonosságára építhette politikai kultúráját. Ám mindezekkel a történelmi előzményekkel együtt Németország geoökonómiai hatalommá válása a hidegháború lezárulásával teljesebben ki. A globalizált világnak mint egyetlen nagy világpiacnak a képe látszott a leginkább megfelelni annak a hagyománynak, amely a második világháborút követően a kelet-nyugati konfliktus mellett a Szövetségi Köztársaságot mint kereskedelmi nemzetet formálta. Az amerikai „unipoláris pillanat” elmúltával, valamint a gazdasági multipolarizmus erősödésével a német külpolitikában az a geoökonómiai megközelítés erősödött, amely egyfelől a normatív-politikai értékek, másfelől a gazdasági és biztonsági érdekek szétválaszthatóságán alapult.

\* Kiss J. László, *professor emeritus*, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Szabo, Stephen F. (2015): *Germany, Russia and the Rise of Geoeconomics*. Bloomsbury Academic, London, 137–138.

A hidegháború alatt a NATO-ba integrálódott és a német parlamentnek alárendelt *Bundeswehr* Európa legnagyobb hadserege volt. A német állam azonban súlyos stratégiai problémákkal nézett szembe, mindenekelőtt azzal, hogy az amerikai nukleáris biztonságtól való függőségében, „biztonságpolitikai potyautasként”, önmaga feláldozása nélkül miként képes a maga számára hiteles biztonságot teremteni. A hidegháború végével az európai keretekben létrejött egyesüléssel Németországot már nem korlátozta az Egyesült Államoktól való korábbi mértékű biztonságpolitikai függőség, ugyanakkor a nagy és versenyképes exportgazdasága előtt megnyíltak a korábbi Kelet-Európa és a Szovjetunió, valamint Kína nagy piacai. Nem véletlen, hogy húsz évvel az egyesülést követően a Szövetségi Köztársaság a globalizáció nagy nyerteseként a világ három legnagyobb exporthatalma között olyan nagyságrenddel büszkélkedhetett, amelynek jellemzésére már valóban ráillett a geoökonómiai hatalom paradigmája.

A német külpolitika identitását leíró „civil hatalom” elmélete a kereskedelmi hatalomnak nagy jelentőséget tulajdonított, ám a katonai hatalom tudatos leértékelésével – a biztonságpolitika NATO-keretekbe történt kiszervezésével – és a pacifizmus térnyerésével együtt a stratégiai kultúra máig meglévő fejletlenségét is konzerválta. A hidegháború után a német külpolitika nemcsak az államközi kapcsolatok korábbiit is meghaladó „ökonómizálódásának” hatásait jelezte, hanem azt a feszültséget is hordozta, amely a Szövetségi Köztársaságnak mint „világkereskedelmi nemzetnek” a gazdasági, és az attól elmaradó biztonságpolitikai súlya között különösen jól megfigyelhetővé vált.

## Az Egyesült Államok és az NSZK: Mars és Merkúr

A különbségek különösen jól érzékelhetőek, ha a Szövetségi Köztársaságot az Egyesült Államokkal hasonlítjuk össze. Az Egyesült Államok ugyanis a második világháborút követően az NSZK-val szemben nemcsak gazdasági, hanem globális biztonsági érdekekkel rendelkező katonai hatalom is volt. Ahogy Stephen F. Szabo fogalmaz: az inkább globális katonai irányultságú Egyesült Államok és a globális gazdasági orientációjú Németország nem annyira a Mars és a Vénusz, mint inkább a római hadisten Mars és a kereskedelem istene, Merkúr közötti ellentét megtestesülése.<sup>2</sup>

Az amerikai stratégiai kultúra modernnek, míg a német inkább posztmodernnek tekinthető. Az amerikai inkább nemzeti, míg a német posztnemzeti. Washington hagyományosan a világot a hatalmi egyensúly kategóriában látja, és erős a meggyőződése abban, hogy az igazságos háború reális választás. Az amerikai politika a Szövetségi Köztársaság gyakorlatával szemben természetesen tekinti az erőszakalkalmazás és az erőszakkal való fenyegetés lehetőségeit. Ennek megfelelően az amerikai politikában az erőszakalkalmazás a nyomásgyakorlás eszközeként mindig az asztalon lévő politikai opció, míg a német politika az erőszakalkalmazást eleve kizárja a stratégiai választási lehetőségek közül, illetve annak nemzetközi keretekben csak korlátozott szerepet enged, és inkább a tárgyalás, a megbékítés és a kiegyezés olyan békés eszközei mellett kötelezi el magát, amelyek a „civil hatalom” gyakorlatából és azt megerősítve a geoökonómiai hatalom kockázatkörülő természetéből következnek.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Szabo, Stephen F. (2014): Mars vs Mercury: Germany, America and the Global Order. *American Institute for Contemporary German Studies (AICGS)*, 2014. 09. 30. <https://www.aicgs.org/publication/mars-vs-mercury/> (2019. 05. 04.)

<sup>3</sup> Vö.: Kiss J. László (2007): Német külpolitika és az iraki válság – változás a folytonosság útján? *Külgügyi Szemle*, 6. évf. 2–3. sz. 91–96.

A stratégiai kultúra hiánya azért is feltűnővé vált, mert a Szövetségi Köztársaság 2014 óta az unión kívüli konfliktusokban mind többször vállalkozott aktív diplomáciai szerepre, és időről időre bebizonyosodott, hogy a külpolitikában a közvetítő szerep a siker érdekében a legtöbbször nem nélkülözheti a stratégiai logika választási lehetőségeinek teljes skáláját. Ahogy Wolfgang Ischinger egykori diplomata, és a müncheni biztonságpolitikai konferencia korábbi vezetője megfogalmazta: „*Egy ütőképes diplomácia megköveteli [...], ha válságokról van szó, hogy szükség esetén katonai eszközökkel is fenyegetni lehessen. A katonai tényezőnek a többi között csak az egyiknek kell lennie a szerszámosládából [...]. Ha azzal nem rendelkezünk, akkor a diplomácia gyakran retorikai hüvellyé válik.*”<sup>4</sup>

A Krím annexióját követően ukrán válságban különösen jól megfigyelhető volt, hogy az orosz agresszióra adott válaszában Németország a szankciópolitika keretében gazdasági eszközeire támaszkodott, és a válságkezelésben inkább egyfajta szervezőként, semmint a szükséges katonai eszközökkel rendelkező hatalomként cselekedett. Ez jól mutatta a német megközelítés korlátait, mivel a válságot csak fékezni, megoldani nem tudta. Egy dolog ugyanis a legnagyobb európai gazdaságként egy olyan szabályokhoz kötött rendszerben, mint az EU, vezetésre vállalkozni; és egy ettől teljesen különböző dolog a nagyhatalmakkal kapcsolatba kerülni egy olyan rendszerben, ahol a katonai erő nélkülözhetetlen szerepet játszik. Hasonló felismerésekre juthat az elemző, ha a Szövetségi Köztársaságnak a revizionista Oroszországhoz, valamint Izraelhez fűződő viszonyát veszi górcső alá. Németország az EU-ban az Oroszországgal létrehozandó modernizációs partnerség legfőbb szószólója volt, és az egykori *Ostpolitik* logikája alapján a „kereskedelem útján létrejövő” változások (*Wandel durch Handel*) nyomán remélte Moszkva politikai magatartásának a megváltozását. Ha Berlin az Oroszország elleni szankciópolitikában részt is vett, politikájában a geoökómiai érdekei mindig hangsúlyosak voltak. Elég csupán a német nagyvállalati lobb, a *Corporate Germany* német politikára gyakorolt befolyására utalni a német–orosz gazdasági kapcsolatok folytonosságának fenntartása érdekében és az Északi Áramlat-2 olyan magángazdasági projektként történő megvalósításában, amely Berlin energiapolitikai elosztó szerepét és ezzel geoökómiai súlyát, de egyúttal Oroszországtól való energiapolitikai függőségét is hangsúlyossá tette.

2022 januárjában az új szociáldemokrata vezetésű német kormánykoalíció Ukrajna kifejezett kérése ellenére visszautasította a fegyverszállításokat, ám ezzel egyidejűleg az Ukrajna elleni feltételezett orosz agresszió elrettentése érdekében késznek mutatkozott arra, hogy – összhangban a szövetségeseikkel – a még nem működő Észak Áramlat-2 projektet is felvegye a lehetséges szankciók körébe. Ezzel egyidejűleg a német haditengerészet időközben lemondott magas rangú képviselője indiai látogatása során arról beszélt, hogy Putyin tiszteletet érdemel, és nem a keresztény Oroszország, hanem valójában Kína a probléma. Ezt, vagy az ehhez hasonló narratívát a német politikában hagyományosan a posztkommunista *Die Linke* párt képviselte, hangsúlyozva, hogy a Nyugat a Szovjetunió összeomlása után becsapta és megalázta az oroszokat, nem vette komolyan Gorbacsov „közös európai ház” tervét – ami a NATO és a Varsói Szerződés kereteit meghaladó új európai biztonsági architektúra megteremtésére vonatkozott –, ahogy Putyinnak a Lisszabontól Vlagyivosztokig terjedő szabadkereskedelmi övezet elképzelését sem. Mindazonáltal ennek a gondolkodásmódnak az elemei a szociáldemokrata pártban éppen úgy megtalálhatóak, ahogy a politikai spektrum teljességét átívelően a „Putyin-megértők” táborában is. Ebben a percepcióban a

<sup>4</sup> Ischinger bemängelt militärische Schwäche Deutschlands. *DW Akademie*, 2020. 02. 14. <https://www.dw.com/de/ischinger-bemängelt-militärische-schwäche-deutschlands/a-52374799> (2020. 10. 06.)

német múlt „hosszú árnyéka”, nevezetesen a Szovjetunió és annak akkori részeként az Ukrajna elleni náci agresszió miatti büntudat éppen úgy szerepet kap, mint a Willy Brandt-féle *Ostpolitik* hagyománya, nem kevésbé a német egyesülésben játszott orosz szerep emlékezete.

Berlin Izraelhez fűződő különleges kapcsolataiban ugyanakkor számos kancellár – köztük Angela Merkel – időről időre kifejezésre juttatta, hogy a zsidó állam biztonsága a Szövetségi Köztársaság történelmi felelősségének és – az ezzel együtt járó kötelezettségének megfelelően – államrezonjának része. Ám ez sohasem jelentette Németországnak azt a műveleti képességét, hogy éles helyzetben katonailag is kész Izrael oldalán nemzetközileg fellépni. A német politika védelmi garanciák helyett kedvezményes fegyverszállításokkal és azzal a politikai igénnyel igyekezett megfelelni, hogy időről időre az izraeli–palesztin konfliktusért is vállalta a közvetett történelmi felelősségét, és a nyilvánosságot mellőzve a két ország fegyvertechnikai együttműködése és védelmi erőinek egymás országaiban lezajló együttműködése is felkerült a kétoldalú kapcsolatok napirendjére.

## Németország mint *Gestaltungsmacht*

Az ezredfordulót követően mind sürgetőbbben előtérbe került az igény, hogy a német külpolitika tervezői egy új külpolitikai szerepet is magában foglaló stratégiát fogalmazzanak meg egy olyan kialakuló, új nemzetközi rendszerben, amelyben a gazdasági hatalom multipolarizálódása jegyében mind több olyan Európán kívüli feltörekvő hatalom jelent meg a színen, amely már mind kevésbé, illetve egyáltalában nem viselte magán a liberális demokráciák arculatát. A globalizált világnak mint egyetlen nagy világpiacnak a képe ugyanakkor sok tekintetben megerősítette a második világháború utáni Szövetségi Köztársaságnak mint depolitizált kereskedelmi államnak az elképzelését, jóllehet a külpolitika hagyományos keretein túlnyúlóan a globalizálódás alakításának sürgető feladatai is felkerültek a német külpolitika napirendjére. A hidegháborút követően a merkelei külpolitika a kereskedelmi realizmus olyan geoökonómiai gyakorlatát folytatta, amely időről időre képesnek bizonyult arra, hogy a gazdasági és a normatív szempontokat szétválassza egymástól. Berlin ugyanakkor mind több területen olyan autokratának tekintett országoktól vált függővé, mint Kína, Oroszország, Törökország stb., amelyek a technológiai fejlődés, az energia- és menekültpolitika területén vezető pozíciót vívtak ki a maguk számára, ám a berlini köztársaság érték-alapú külpolitikájával már nem voltak összeegyeztethetőek.

2012-ben a Német Külpolitikai Társaság Kutatóintézetének igazgatója a német külpolitika hiányzó stratégiai megalapozottságára és orientációnélküliségére, továbbá arra hívta fel a figyelmet, hogy a német külpolitika kontinuitáshoz való makacs ragaszkodása következtében a maga által állított politikai csapdába került, mivel a folytonosságban való állandó gondolkodás a változtatáshoz szükséges reakciók előtt zárja el az utat.<sup>5</sup> Mások attól óvtak, nehogy a megerősödött Németország újra „hegemóniacsapdába” essen, azaz nehogy visszatérjen az európai integrációval már meghaladott „félhegemonia” állapotába, amelyben Németország az európai hatalmi egyensúlyi rendszerbe való beilleszkedéshez túlzottan erősnek, a kontinentális hegemonia tartós megtar-

<sup>5</sup> Sandschneider, Eberhard (2012): Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle. *Bundeszentrale für politische Bildung*, 2012. 03. 01. <https://www.bpb.de/apuz/75784/deutsche-aussenpolitik-eine-gestaltungsmacht-in-der-kontinuitaetsfalle-essay> (2020. 10. 21.)

tásához azonban már gyengének bizonyult – ahogy ez a politika a két világháborúhoz vezető utat is egyengette.<sup>6</sup>

Az új külpolitikai stratégia kidolgozásának a német külügyminisztérium tervezési osztálya Thomas Bagger vezetésével abban az időszakban igyekezett elébe menni, amikor Frank-Walter Steinmeier szociáldemokrata, és Guido Westerwelle szabaddemokrata politikusok töltötték be a külügyminiszteri posztot. Az új külpolitikai stratégia lényeges elemévé a *Gestaltungsmacht* (angolul *shaping power*) koncepciója vált, anélkül azonban, hogy a „kontinuitásra” való állandó hivatkozás, vagy a „félhegemonia csapdája” eltűnt volna a német külpolitikáról szóló vitákban.

Az új külpolitikai stratégia szerint a *Gestaltungsmacht* nem egy szuperhatalom, hanem egy állam, amely gazdasági eszközök felhasználásával képes arra, hogy az eseményeket és a politikai folyamatok kimenetelét befolyásolja. A kifejezés jelezte, hogy a hidegháború után véget ért a német politika szempontjából kényelmes unipoláris időszak, amikor az Egyesült Államok egyedül képes volt arra, hogy meghatározza a nemzetközi politika napirendjét. Az új időszak kihívását egy olyan sokközpontú és interdependens rendszer kialakulása jelezte, amelyben a globális és a regionális döntéshozatalban mind nagyobb szerephez jutottak a gyorsan felemelkedett, ám már nem a nyugati típusú liberális demokráciákat képviselő hatalmak. A hivatalos német kormányzati papír úgy fogalmazott, hogy „ezek az országok olyan gazdasági lokomotívok, amelyek alapjaiban befolyásolják a regionális együttműködést és más globális régiókra is hatással vannak, és növekvően fontos a szerepük a nemzetközi döntéshozatalban. [...] Ezeket a fejlődő országoknál többnek tekintjük, új, alakító hatalmaknak” (*Gestaltungsmächte*).<sup>7</sup> Ez a definíció magában foglalta, hogy a Szövetségi Köztársaság elsődlegesen gazdaságilag határozza meg érdekeit a nemzetközi rendszer új szereplőihöz való viszonyában, és nem annyira a hagyományos szövetségek keretében, hanem inkább az új geoökonomiai hatalmakkal kialakított hálózatok útján válhat *shaping power*-ré. Ezzel szemben az elképzelés bírálói, kül- és belföldiek egyaránt, azt hangsúlyozták, hogy a globalizáció új kihívásaival szemben Németországnak az EU, a NATO és a G-8 hagyományos keretei mentén kell hálózatokat kifejlesztenie.<sup>8</sup>

2016-ban a hosszabb vita után elfogadott német „fehér könyvben” már egy „aktív *Gestaltungsmacht*”-ról, és egy olyan Németország szerepéről volt szó, amely kész arra, hogy felelősségteljes, tartózkodó és megfontolt vezető hatalom legyen.<sup>9</sup> Az új hangsúly mindenképpen figyelemreméltó volt, mert kormány szinten az európai vezetés igénye fogalmazódott meg, amely néhány évvel korábban még túlzottan merésznek tűnhetett volna. Ezzel együtt az aggodalom mégsem szűnt meg amiatt, hogy a német politika mégiscsak visszaesik a „hegemoniacsapdába”, és beigazolódik Hans Kundnanié a még 2011-ben megfogalmazott következtetése, miszerint a német egyesüléssel ugyan a németkérdés mint geopolitikai probléma megoldódott, ám az európai politikában a geoökonomiai hatalom formájában visszatért.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Vö.: Habermas, Jürgen (2014): „Für ein starkes Europa” – aber was heißt das? *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 59. évf. 3. sz. 85–95.

<sup>7</sup> *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*. Die Bundesregierung, Deutsches Auswärtiges Amt, 2012. 02. 08., 4. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216964/09ff755d2f1ba268ce4ebc580da0082c/gestaltungsmaechtekonzept-dt-data.pdf> (2020. 10. 21.)

<sup>8</sup> *Unterstützung durch die Bundesregierung. Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8600. 2012. 02. 08. <https://dserv.bundestag.de/btd/17/086/1708600.pdf> (2020. 10. 21.)

<sup>9</sup> Vö. Steinmeier, Frank-Walter (2016): Germany's New Global Role. Berlin Steps Up. *Foreign Affairs*, 95. évf. 4. sz. 106–113.

<sup>10</sup> Kundnani, Hans (2011): Germany as a Geo-economic Power. *The Washington Quarterly*, 34. évf. 3. sz. 43.

## Diskurzusok a geoökonómiáról

A merkei külpolitika geoökonómiai olvasatára az elmúlt időszak számos diskurzusa szolgálhat illusztrációként. Az új világrend sajátos geoökonómiai értelmezése látszott abban a német magatartásban kifejezésre jutni, amely az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2011. márciusi, a líbiai repülésmentes övezet létrehozásáról és a civil lakosság védelméről szóló vitájában ahhoz a döntéshez vezetett, hogy Németország – nyugati szövetségeseivel szemben – a Kaddáfival szembeni fegyveres fellépés kérdésében tartózkodó álláspontot foglalt el. Ezzel a döntésével Berlin Kínán és Oroszországon kívül olyan feltörekvő BRICS-országokhoz került közelebb, mint Brazília és India, amelyekkel az ENSZ megreformálásának kérdésében már korábban is azonos álláspontot képviselt. Ez a közösen vallott meggyőződés mindenekelőtt a Biztonsági Tanács állandó tagjai számára a kibővítést célozta, és ebben Berlin a Merkel-korszak végén is töretlenül érdekelt volt. Mindez annak is kifejeződése volt, hogy a Szövetségi Köztársaság mint a nemzetközi szervezetek egyik legnagyobb támogatója kész arra, hogy az új nemzetközi rend és ezzel a globalizáció alakítója legyen, rendhagyó módon egy olyan esetben is, amikor a hagyományos szövetségeseitől eltérő magatartást tanúsít. A nyugati szövetségesek a líbiai válságban a katonai beavatkozásról szóló német lemondást inkább úgy értékelték, mint elmulasztott segítségnyújtást. Merkel ugyanakkor arról beszélt, hogy Berlin a BT határozat céljaival egyetértett, és ezért álláspontját nem szabad a semlegességgel összetéveszteni. A kancellárasszony szerint pusztán arról volt szó, hogy Németország a katonai akcióban nem kívánt részt venni. A német külügyminiszter, Guido Westerwelle parlamenti kormánynyilatkozatában azt fejtette, hogy a repülésmentes zóna több kérdést és problémát vet fel, mint amennyi megoldani képes, és ilyen módon fennáll annak a veszélye, hogy az eredmény annak ellentéte lesz, mint amit eredetileg politikailag elérni szándékoztak.

Az *economy first* szellemében a geoökonómiai megközelítés a német külpolitikában számos alkalommal a gazdasági érdekek és a normatív politika feszült viszonyának kialakulásához vezetett. A gazdaság, főként a német autóipar érdekei – és ezzel a német jólét és versenyképesség kínai piacoktól való függősége – különösen érzékeny ponttá váltak a növekvő amerikai–kínai stratégiai vetélkedés perspektívájában, és a német–amerikai kapcsolatokban is.

Hasonló aggályok a bírálók szemében a magyar–német gazdasági kapcsolatokkal szemben is felmerültek. Hosszú évtizedeken át, még a rendszerváltozást megelőző időszakra is visszanyúlóan, a magyar politikai osztályon belül abban konszenzus volt, hogy a kétoldalú gazdasági kapcsolatok a magyar modernizáció egyik legfontosabb forrását jelentik, és azok úgyszólván a magyar államrezon részeként rendszerstabilizáló funkciót is betöltenek. Ez a helyzet a merkei külpolitika magyar kritikusai nézőpontjából megváltozott, mivel német részről ebben a vonatkozásban is a normatív-politikai és jogi szempontokkal szemben a gazdasági érdekek elsőbbsége alapján cselekednek. Sőt Magyarország „Németország Kína-problémájaként” egyenesen annak a német autóiparnak a pusztá futószalagjává vált, amelynek Berlinben túlzottan nagy a befolyása a német politikára.<sup>11</sup> Más kritikus szerzők arról írtak, hogy a német autóipar dominanciáján alapuló modernizáció erősíti Magyarország félperifériás helyzetét, és gyengíti Magyarország esélyeit a felzárkózásra. Magyarországnak a német gazdaságtól való függősége továbbá nem korlátozódik a bilaterális kapcsolatokra, mivel a függőség akkor is nő, ha német tulajdonú vállalatok a magyar statisztika része-

<sup>11</sup> Simonyi András (2021): Hungary is Germany's 'China problem' – and Biden should take note. *The Hill*, 2021. 07. 01. <https://thehill.com/opinion/international/532747-hungary-is-germanys-china-problem-and-biden-should-take-note> (2021. 10. 11.)

ként például a magyar–lengyel kereskedelmi forgalom részei. Mi több, a bírálók a magyar ipar- és szociálpolitika átalakulását is az 1990-as évek közepén kialakult német neomerkantilista modell szükségleteihez való alkalmazkodásként értelmezték.<sup>12</sup>

A Szövetségi Köztársaság politikailag korlátozott fegyverexport-politikája is a bírálatok tárgya, mivel a szigorú fegyverembargó hatálya mellett mindig lehet a „szürke zónához” tartozó olyan technológiát találni, mint például a közelmúltban azok a német motorok, amelyekkel a kínai haditengerészet hadihajóinak egy jelentős része fel van szerelve. Innen már könnyen adódik a következtetés, hogy az Egyesült Államokat fenyegető kínai hadihajók a német exportérdekek javát szolgálják, miközben Berlin ma is az Egyesült Államokban látja saját biztonságának garanciáját.<sup>13</sup>

## Értékek és érdekek a német külpolitikáról szóló vitában

A német külpolitikában az értékek és érdekek viszonyáról szóló vita 2010 után, a *Gestaltungsmacht*-koncepció megszületése nyomán is újabb impulzusokat kapott, és ez változó intenzitással a későbbiekben is folytatódott. A diskurzusban két szélső álláspont rajzolódott ki, és ennek megfelelően egyfelől az értékek, másfelől azonban a gazdasági és a biztonságpolitikai érdekek elsőbbségére esett a hangsúly. Az évtized végén, 2020-ben Jörg Lau három sokszerű változás – az ukrajnai válság (2014); a Brexit-referendum és Trump megválasztása (2016), majd a Berlin és Párizs közötti elhidegülés (2019) – nyomán úgy találta, hogy Németországnak már nem annyira barátai, mint inkább „nehéz partnerei” vannak. Sőt, a „nehéz partnerek” „szisztemikus ellenfélként” vagy éppen a „legjobb ellenségként” lepleződhetnek le, miközben a Szövetségi Köztársaság továbbra is rájuk van utalva. Lau szerint itt van a forrása a Szövetségi Köztársaság évek óta tartó külpolitikai „elbizonytalanodásának” és „ambivalenciájának”, amely csaknem minden külpolitikai kapcsolatára hatással van, és ennek következtében a német diplomácia a kétarcú, egyidejűleg „baráti és ellenséges országok” (*frenemies*) világában mozog, miközben a „morális világosságot” szuggerálja, ám valójában sokszor a kíváncsok célok ellentétét éri el.<sup>14</sup> Ezért Merkel hiába támasztott arra igényt, hogy a külpolitikát nemcsak az érdekek, hanem az értékek mentén, azaz egyszerre értékkötötten és érdekevezérelten irányítsa, a „nehéz partnerek” között erre kevés az esély.<sup>15</sup>

Anélkül, hogy a felsorolás teljes lenne, a „nehéz partnerek” között számos ország példaként említhető. Kína Németország egyik legfontosabbá váló piaca, ám politikai berendezkedése és a technológiai fejlődésében élen járó dinamikája következtében fenyegetés is, ugyanakkor a német gazdasági prosperitás fenntartása szempontjából kíváncsok együttműködő partner. Az egyidejű gazdasági partner, politikai ellenfél és ideológiai ellenség esete jól ismert a hidegháború történetéből. A szövetséges Egyesült Államok ugyanakkor arra törekszik, hogy Németországot leválassza Kínáról és Oroszországról, és ez a Huawei körüli vitában éppen úgy kifejezésre jutott, mint az Északi Áram-

<sup>12</sup> Geröcs Tamás (2019): „Ha Németország tússzent, Magyarország megfázik” – gazdasági függőségünk története. *Mérce*, 2019. 03. 02. <https://merce.hu/2019/03/02/ha-nemetorszag-tusszent-magyarorszag-megfazik-gazdasagi-fuggesunk-tortenete/> (2021. 06. 05.)

<sup>13</sup> Vö.: Deutsche Technik in Kriegsschiffen Chinas. *tagesschau.de*, 2021. 11. 06. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/china-kriegsschiffe-motoren-deutschland-101.html> (2021. 11. 06.)

<sup>14</sup> Lau, Jörg (2020): Die große Ambivalenz. *Internationale Politik*, 2020. 01. 01. <https://internationalepolitik.de/de/die-grosse-ambivalenz> (2020. 01. 20.)

<sup>15</sup> Schmierer, Joscha (2013): Werte und Interessen in der deutschen Außenpolitik: Eine schräge Debatte. *Heinrich Böll Stiftung*, 2013. 03. 18. <https://www.boell.de/de/node/54649> (2021. 10. 11.)

lat-2 esetében. Kritikusai szerint a mind sűrűbbé váló gazdasági interdependencia miatti függősége csökkentésének költségeit Berlin nem vállalja, jóllehet az ujugurok elleni iszlámmellenes politika, vagy a hongkongi megmozdulások elfojtása erre elégséges okként szolgálhatott volna. India mint demokratikus állam növekedési piacként ugyan alternatívaként szóba jöhetne, ám Modi miniszterelnöksége alatt sokak szerint az indiai politika egy autokrata nacionalizmus irányába tolódott el, és elnyomó, iszlámmellenes belpolitikával, valamint a kasmíri autonómia elfojtása miatt revizionista és agresszív külpolitikával jellemezhető. Oroszország ugyanakkor revizionista geopolitikai hatalomként lép fel a hidegháború utáni nemzetközi rend olyan felbomló régióiban, mint Szíria és Ukrajna. A német Oroszország-politika a földgázvezeték és a szankciók opciói között ingadozik, miközben Oroszország az Északi Áramlat-2 útján nagyobb befolyáshoz jutott a német energiaellátásban.

A német külpolitikáról szóló vitában a harmadik álláspont azt hangsúlyozza, hogy az értékeket az érdekektől nem lehet elválasztani, és a világot nem is szabad ilyen módon szemlélni, különösen akkor, ha olyan külpolitikáról van szó, amely a siker előfeltételeként hitelességre törekszik. Egy hiteles és hatékony külpolitika a megvalósíthatóságán, és minden érték és érdek körültekintő mérlegelésén alapul. Európaiként ugyan sajnálhatjuk, de elmúltak azok az idők, amikor a világpolitika a Nyugat értékelképzeléseit követte – állítja a vitában részt vevő Sandschneider, és hozzáteszi, hogy az értékek csupán kis sérelmei miatti vádaskodás nem pótolhatja a pragmatikus politikát, ám kérdésessé teheti a konstruktív vita esélyét. Magukkal a diktátorokkal is beszélni kell – mutat rá a vita egyik következtetése –, mert ha nem szakítjuk meg a tárgyalások és eszmecserek fonálát, csakis akkor tehetünk a kritikus helyzetekben kísérletet arra, hogy a diktatúrák belpolitikájára befolyást gyakoroljunk.<sup>16</sup> Az NDK-val való együttműködés nélkül a keletnémet állam békés összeomlása nem történhetett volna meg, ahogy példának okáért a migráció és a szélsőséges iszlám veszélye miatt Egyiptomban pedig rendkívül törékeny az a geopolitikai stabilitás, amelynek megrendülése számottevő következménnyel járna az európai biztonságra is. Ezért az autokratának tekintett egyiptomi elnökkel is kívánatos a kooperáció. Ha az értékek és érdekek konfliktusban állnak egymással, csak akkor lehet értelmes és szükségszerű a pragmatikus külpolitika, amely az értékekkel szemben – ha időben korlátozottan is – az érdekeket állítja előtérbe.

A vita jól tükrözte a merkei külpolitika gyakorlatát, ám egyúttal a komplex interdependencia feltételei között a külpolitika lehetőségeit is. Ehhez tartozik a belátás, miszerint a külpolitika nem homogén, hanem számos különböző kérdésterületből áll, ahol a konfliktus és az együttműködés egyidejűleg létezik. Merkel szempontjából a gazdasági fókusz mindig meghatározó volt, míg a morális, normatív politikai kérdések sohasem váltak kizárólagossá. A Szövetségi Köztársaságnak mint „született” kereskedelmi nemzetnek a történelme során mindig nehéznek, de legalább is ellentmondásosnak bizonyult, hogy exportérdekeinek feláldozásával az emberi jogok megsértőivel szemben fellépjen, és történelmi terheivel a háta mögött – az amerikai vagy francia külpolitika történelmi missziótudatához hasonlóan – a demokratikus mércét felmutató vezető állam legyen. A „civil hatalomban” gyökerező német külpolitikában inkább mindig az volt a kívánatos cél, hogy a Szövetségi Köztársaság „civilizáló hatalomként” saját gyakorlata útján a jó példa erejével hasson.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Vö.: Sandschneider, Eberhard (2013): Debatte zur deutschen Aussenpolitik: raus aus der Moralecke! *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)*, 2013. 03. 11. <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/debatte-zur-deutschen-aussen-politik-raus-aus-der-moralecke> (2021. 10. 03.)

<sup>17</sup> Vö. Kiss J. László (2021): A félhegemónia kihívásai, avagy a német geoökonómiai hatalom természete. In: Kajtár Gábor – Sonnevend Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az unió jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 711–712.

## Merkel után: új kezdet a német külpolitikában?

2005-ben, Merkel kancellárságának kezdetén a világ első pillantásra még unipolárisnak látszott, és Kína felemelkedésének geopolitikai következményei még meglehetősen absztraktnak tündek. Ám a 2007–2008 évi pénzügyi válság és a kínai–amerikai stratégiai vetélkedés kibontakozásának szaporodó jelei jól mutatták, hogy a világ egy olyan új századba lépett, amelyben a geopolitikai hatalmi egyensúly még mindig fontos szerepet játszik, sőt annak komplexitását a geoökonomiai tényezők jelentősen megnövelték. A globális klímavédelem és az energiapolitika, az új technológiai kihívások, és a *soft power* „fegyverként” való felhasználása éppen úgy előtérbe került, mint a nagyhatalmak szankciópolitikája. Az állandósult válságok, és a pandémia nyomán a deglobalizálódásként azonosítható tendenciák nem annyira az interdependencia drasztikus csökkenéséhez, mint inkább az olyan területek ellenőrzéséért folytatott konfliktusok növekedéséhez vezetnek, amelyek a nyersanyagok és stratégiai termékek, így a félvezetők megszerzésével, valamint a termelési és ellátási láncok működőképességével függnek össze. A politikai és gazdasági hatalom újraelosztásában továbbá megnövekedett annak a jelentősége, hogy ki ellenőrzi az információk termelését és elosztását, valamint a világméretű adatforgalmat, és mekkora világgazdasági erőt képeznek a katonai-ipari és digitális komplexumok.

2021-ben, Merkel távozása után, a világ stratégiai átalakulása a kínai–amerikai ellentétek tengelyében minden korábbinál jobban látható. Számosan úgy ítélik meg, hogy Angela Merkel utolsó washingtoni útja egy olyan külpolitikai korszak végének is tekinthető, amelyben elsődlegesen a német kancellár gazdasági fókuszra érvényesült. Ha ez így van, úgy az a „német modell” is a végéhez érhet, amely lehetővé tette, hogy a Szövetségi Köztársaság egyoldalúan hasznot húzzon az Egyesült Államok által nyújtott védelemből, ahogy gazdasága, különösképpen autópára, a depolitizált nemzetközi kereskedelemről. A leendő német kancellár aligha kerülheti meg a német gazdasági modell és országa jövőbeli biztonságának újradefiniálását annak érdekében, hogy a politika és a gazdaság egymástól elválaszthatatlan egészet alkossanak. Németország számára egyfelől az „európai stratégiai autonómia” opciója, másfelől Kína sakkban tartása érdekében az atlanti szövetség amerikai újraszervezése olyan választások részei, amelyek valóságosak, és adott esetben Németország nem vonhatja ki magát Kína felemelkedése geopolitikai következményeinek hatásai alól, és nem bújhat el a „béke- és kereskedelmi hatalom” hidegháborúban kialakult szerepe mögött. Németország nagy szövetségesei, Franciaország és az Egyesült Államok azt várják, hogy az új külpolitikai irányváltás a geoökonomiai megközelítéssel szemben nem az egyes politikaterületek elválasztásán alapuló megoldás lesz. A kínai–amerikai szembeállásban ugyanis a világpolitikai dominancia a tét, mind hatalompolitikailag, mind a politika értéktartalmát tekintve, mi több, ebben a vetélkedésben Kínával szemben veszíteni is lehet.<sup>18</sup> Ezért Berlin szövetségeseinek elvárásai szerint az új politikának nem a biztonsági, a gazdasági és a technológiai kérdések szétválasztásán, hanem azok egységén kell alapulnia, még akkor is, ha ez legalább olyan nehéznek tűnhet, mint az exportorientált német növekedési modellről az átállás a belső kereslet növelésére. Thierry de Montbrial, a Nemzetközi Kapcsolatok Francia Intézetének (*Institut français des relations internationales*, IFRI) elnöke arról írt, hogy ugyan Németország álmodozhat arról, hogy lehetne egy „megnagyobbodott Svájc”, vagy megtörheti a tabut és „külön útra” térhet annak érdekében, hogy szélesítse kapcsolatait Oroszországgal és Kínával, ám a kérdés

<sup>18</sup> Vö.: Terhalle, Maximilian (2021): Strategische deutsche Interessen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2021. 07. 23. <https://zeitung.faz.net/webreader-v3/index.html> (2021. 07. 24.)

az, hogy meddig mehet Berlin egyedül ebben az irányban? Továbbá milyen mértékben fogadhatja el Berlin az Egyesült Államoktól való függőségének további növekedését, és ilyen módon milyen messze mehet az európai kereteken belül?<sup>19</sup>

Mindezzel együtt az egyesült Németországnak elementáris érdeke, nehogy a hidegháború megismétlődjön. A hasonlóságok ellenére egy ilyen helyzettel szemben számos ellenható tényező van. A hidegháborúban a fő ellenfél a Szovjetunió volt, a világgazdaságból kizárt hatalom, míg Kína a mai világban az ellentétek növekedése ellenére is a liberális világgazdaság haszonélvezője, az amerikai túlfogyasztás egyik legnagyobb finanszírozója, és nem utolsósorban a globális konjunktúra tényezője. Emellett nem kérdés, hogy a klímavédelemben az egyik legnagyobb szennyezőként Kína közreműködése nélkül nincsen globális klímavédelem és fenntarthatóság. A német külpolitikának a merkei korszakot követően meg kell érkeznie a 21. századba, és új válaszokat kell adnia, amelyek hatással lesznek Európára és ezen keresztül a nemzetközi rendszer egészére is.

A válaszok keresése a legújabb német vitákban olykor tabudöntögetően is felbukkanni látszik. A szociáldemokrata pártban egyéni véleményével rendszeresen kitűnő – és sokak által „Putyin-megértőnként” is számon tartott – veterán Klaus von Dohnányi 2022 januárjában megjelent könyvében<sup>20</sup> éppen az Ukrajna körüli kelet–nyugati feszültség legújabb szakaszában a nemzeti érdekek védelmezőjeként lép fel, és ebben a minőségében Németország és Európa stratégiai pályakorrekciójának a szükségességére hívja fel a figyelmet. Szerinte az Egyesült Államok és Kína vetélkedésében Európa már a frontok közé került, és ennek következtében Németország Oroszországhoz fűződő viszonyának is meg kell változnia. Dohnányi az „új realitások” józan, és illúziótól mentes számbavételét követeli akkor, amikor az „értékközösségekben” vagy „barátságokban” nem bízhatunk. Ehelyett Európának és Németországnak inkább nyíltan a saját és jól felfogott érdekeit kell megfogalmaznia, és azokat realizmussal képviselni. Ennek érdekében Dohnányi alapvető pályamódosítást követel a külső biztonság területén éppen úgy, mint az iparpolitikában, az egyoldalú függőségektől a nagyobb saját felelősség vállalását jelentő politika irányában. Ennek a „pályakorrekciónak” a perspektíváiban az EU nem szövetségi állam, hanem államszövetség, amelyben a nemzetállam marad a fundamentum. Dohnányi szerint a nemzeti érdekek képviselete Európában nem jelent nacionalizmust, mi több, a NATO bővítése veszély Európa számára.<sup>21</sup> Nem kérdéses: a német kül- és Európa-politika a viták újabb szakaszába lépett.

## Felhasznált irodalom

De Montbrial, Thierry (2021): Toward a New German Foreign Policy. Stepping into the 21st Century. *Internationale Politik Quarterly*, 2. sz. 2021 tavasz. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/articles-ifri/toward-new-german-foreign-policy-stepping-21st-century> (2021. 10. 29.)

<sup>19</sup> De Montbrial, Thierry (2021): Toward a New German Foreign Policy. Stepping into the 21st Century. *Internationale Politik Quarterly*, 2. sz. 2021 tavasz. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/articles-ifri/toward-new-german-foreign-policy-stepping-21st-century> (2021. 10. 29.)

<sup>20</sup> Von Dohnányi, Klaus (2022): *Nationale Interessen. Orientierung für deutsche und europäische Politik in Zeiten globaler Umbrüche*. Siedler Verlag, München.

<sup>21</sup> Uo. 21–73., 135–161.

Deutsche Technik in Kriegsschiffen Chinas. *tagesschau.de*, 2021. 11. 06. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/china-kriegsschiffe-motoren-deutschland-101.html> (2021. 11. 06.)

Gerőcs Tamás (2019): „Ha Németország tüsszent, Magyarország megfázik” – gazdasági függőségünk története. *Mérce*, 2019. 03. 02. <https://merce.hu/2019/03/02/ha-nemetorszag-tusszent-magyarorszag-megfazik-gazdasagi-fuggesunk-tortenete/> (2021. 06. 05.)

*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung.* Die Bundesregierung, Deutsches Auswärtiges Amt, 2012. 02. 08. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216964/09ff755d2f1ba268ce4ebc580da0082c/gestaltungsmaechtekonzzept-dt-data.pdf> (2020. 10. 21.)

Habermas, Jürgen (2014): „Für ein starkes Europa” – aber was heißt das? *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 59. évf. 3. sz. 85–95.

Ischinger bemängelt militärische Schwäche Deutschlands. *DW Akademie*, 2020. 02. 14. <https://www.dw.com/de/ischinger-bemängelt-militärische-schwäche-deutschlands/a-52374799> (2020. 10. 06.)

Kiss J. László (2007): Német külpolitika és az iraki válság – változás a folytonosság útján? *Külügyi Szemle*, 6. évf. 2–3. sz. 91–96.

Kiss J. László (2021): A félhegemónia kihívásai, avagy a német geoökonomiai hatalom természete. In: Kajtár Gábor – Sonnevend Pál (szerk.): *A nemzetközi jog, az uniós jog és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században. Tanulmányok Valki László tiszteletére.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.

Kundnani, Hans (2011): Germany as a Geo-economic Power. *The Washington Quarterly*, 34. évf. 3. sz. 31–45.

Lau, Jörg (2020): Die große Ambivalenz. *Internationale Politik*, 2020. 01. 01. <https://internationalepolitik.de/de/die-grosse-ambivalenz> (2020. 01. 20.)

Sandschneider, Eberhard (2012): Deutsche Außenpolitik: eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle. *Bundeszentrale für politische Bildung*, 2012. 03. 01. <https://www.bpb.de/apuz/75784/deutsche-aussenpolitik-eine-gestaltungsmacht-in-der-kontinuitätsfalle-essay> (2020. 10. 21.)

Sandschneider, Eberhard (2013): Debatte zur deutschen Aussenpolitik: raus aus der Moralecke! *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)*, 2013. 03. 11. <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/debatte-zur-deutschen-aussenpolitik-raus-aus-der-moralecke> (2021. 10. 03.)

Schmierer, Joscha (2013): Werte und Interessen in der deutschen Außenpolitik: Eine schräge Debatte. *Heinrich Böll Stiftung*, 2013. 03. 18. <https://www.boell.de/de/node/54649> (2021. 10. 11.)

- Simonyi András (2021): Hungary is Germany's 'China problem' – and Biden should take note. *The Hill*, 2021. 07. 01. <https://thehill.com/opinion/international/532747-hungary-is-germanys-china-problem-and-biden-should-take-note> (2021. 10. 11.)
- Steinmeier, Frank-Walter (2016): Germany's New Global Role. Berlin Steps Up. *Foreign Affairs*, 95. évf. 4. sz. 106–113.
- Szabo, Stephen F. (2015): *Germany, Russia and the Rise of Geoeconomics*. Bloomsbury Academic, London.
- Szabo, Stephen F. (2014): Mars vs Mercury: Germany, America and the Global Order. *American Institute for Contemporary German Studies (AICGS)*, 2014. 09. 30. <https://www.aicgs.org/publication/mars-vs-mercury/> (2019. 05. 04.)
- Terhalle, Maximilian (2021): Strategische deutsche Interessen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2021. 07. 23. <https://zeitung.faz.net/webreader-v3/index.html> (2021. 07. 24.)
- Unterrichtung durch die Bundesregierung. Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8600. 2012. 02. 08. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/086/1708600.pdf> (2020. 10. 21.)
- Von Dohnányi, Klaus (2022): *Nationale Interessen. Orientierung für deutsche und europäische Politik in Zeiten globaler Umbrüche*. Siedler Verlag, München.

# AZ EU JÖVŐJE KONFERENCIA MARGÓJÁRA

Koller Boglárka\*

## Bevezetés

Az európai integráció eddigi történetére visszatekintve csak ritkán volt módja az európai uniós polgároknak arra, hogy az EU jövője kapcsán szervezett módon, nagy nyilvánosság előtt kifejtessék álláspontjukat. A kétezres évek elején, az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent idején volt utoljára erre lehetőségük, és most az EU jövője konferencia keretében is megtehetik ezt. Ezúttal azonban a végcél más: most nincs szó egy új nagy projekt, egy alkotmányos szerződés létrehozásáról, csupán az uniós polgárok véleményének és elképzeléseinek az intézmények felé történő becsatornázásáról. Mindez pedig egy olyan időszakban történik, amikor Európa a válság állapotában van.

Az elmúlt több mint 15 évben ugyanis az Uniót számos konfliktus sújtotta: a globális gazdasági/pénzügyi válság, politikai, intézményi, bizalmi és identitáskrízis; a migrációs válság; az Egyesült Királyság távozása; és az Uniót, valamint a tagállamait jelenleg is sújtó COVID-19 járvány. Az Unió tehát tulajdonképpen már jó ideje többszintű, permanens válság állapotában van, és szinte valamennyi területéről elmondható, hogy Európa nem lábalt ki egyikből sem teljes mértékben, mielőtt egy újabb krízis menedzselésére kényszerült. A válságok és a válságmenedzsment uniós és tagállami szinten is eltérő mintákat mutatott, és mély törésvonalak keletkezését eredményezte az egyes tagállamok, valamint az Unió intézményei között is. A válság azonban az európai uniós politikai rendszer és annak szereplői számára lehetőséget is teremt arra, hogy az EU újraértelmezze önmagát, megreformálja intézményrendszerét, útjára indítson szakpolitikákat, vagy megerősítse az Unió külső szerepvállalását. Kérdés, hogy ez az egyedülálló, semmihez sem hasonlítható politikai rendszer tud-e élni majd e lehetőséggel.

Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság képviselőiből álló testület 2021. április 19-én indította útjára az Európa jövőjéről szóló konferencia többnyelvű digitális platformját, arra biztatva az uniós polgárokat, hogy vegyenek részt a saját sorsuk alakításában és fejtssék ki véleményüket az EU jövőjéről. 2021. május 9-én a strasbourgi Európai Parlament adott otthont a „Konferencia Európa jövőjéről” kezdeményezés első ülésének, azóta pedig számos rendezvényt és plenáris ülést szerveztek, valamint polgári vitacsoportokat hívtak életre. *„A konferencia az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság közös vállalkozása, amelyben a felek az Európai Unió tagállamaival együtt egyenrangú partnereként járnak el.”*<sup>1</sup> De vajon mi is ez a konferencia? Volt-e már hasonló kezdeményezés az európai integráció történetében? Milyen eljárási szabályok szerint

\* Koller Boglárka, egyetemi tanár, nemzetközi rektorhelyettes, Európa-tanulmányok Tanszék, Nemzeti Közszerológati Egyetem.

<sup>1</sup> Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról. A polgárok szerepvállalásának növelése a demokráciáért – Egy reziliensebb Európa megteremtése. Európai Bizottság, é.n. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hu\\_-\\_egyuttes\\_nyilatkozat\\_az\\_europa\\_jovojerol\\_szolo\\_konferenciarol.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hu_-_egyuttes_nyilatkozat_az_europa_jovojerol_szolo_konferenciarol.pdf) (2021. 10. 06.)

működik? Hogyan illeszkedik az Európai Unió intézményes és politikai rendszerébe és kialakult döntéshozatali folyamataiba? Várhatók-e valós eredmények a konferenciától? És végül, de nem utolsósorban: vajon azok a témák szerepelnek-e a konferencia agendáján, melyeket a polgárok is a legfontosabbnak tartanak? E tanulmány – hangsúlyozva, hogy a kézirat írásának idején zajló folyamatról van szó – ezen kérdések megválaszolásához kíván értelmezési keretet nyújtani.

## A Konvent vs. az EU jövője konferencia

Érdemes kicsit visszatekinteni és feltenni a kérdést: Volt-e már hasonló, a polgárokat is bevonó kezdeményezés az európai integráció történetében? Időben mintegy két évtizedet kell visszamenünk a Nizzai Szerződésig, akkor találunk hasonló pillanatot.<sup>2</sup> Ez volt az a megállapodás, amely intézményes szempontból is zöld utat nyitott a kelet-európai államok csatlakozásához azzal, hogy újraszűlyözte a szavazati arányokat úgy, hogy már az új tagállamokkal is számolt. A csatlakozásra várók örültek Nizzának, de a régi tagállamok már kevésbé, biztosra lehetett venni, hogy amint lehetőség nyílik rá, utóbbiak új szerződést, változtatást kezdeményeznek. Politikai érveléssel élve tehát az ezredfordulón a keleti bővítés hívta életre az alkotmányozási pillanatot. Jogi oldalról is minden adott volt az alkotmány létrehozásához. Az Európai Bíróság bíráinak jelentős szerepe volt már a hatvanas évektől az alkotmányozási folyamatban.<sup>3</sup> Az Európai Unió jövőjét érintő legfőbb kérdések megválaszolására az Európai Tanács 2001-ben létrehozta a Konventet, amely alakuló ülését 2002 februárjában tartotta. A Konvent elnökének Valéry Giscard d'Estaing-t nevezték ki.<sup>4</sup> A testületnek tagjai voltak a tagállamok és a tagjelöltek kormányzati és parlamenti képviselői, az Európai Parlament és az Európai Bizottság delegáltjai, de az európai uniós polgárok is részt vehettek ötleteikkel és javaslaikkal a folyamatban. A Konvent legfőbb feladata az volt, hogy a munkafolyamat eredménye egy új uniós szerződésben, az ún. Alkotmányszerződésben<sup>5</sup> jelenjen meg. Intézményi, politikai és a közös Európa értékeit érintő kérdések is megjelentek a tagállamok, valamint az uniós intézmények közötti vitákban. Utóbbi vonatkozásában talán az a javaslat említendő meg, amely Európa keresztény gyökereit a szerződés preambulumban rögzítette volna, ám a kezdeményezés az olasz, a lengyel és az ír támogatás ellenére végül a francia és a belga ellenállás miatt bukott meg, és a keresztény Európára utalás végül nem került be a végső szövegbe. Az Alkotmányszerződés 2003 júliusára elkészült, és 2004. október 29-én Rómában, a Capitolium dombon ünnepélyes keretek között alá is írták a tagállamok képviselői. A dokumentum további sorsa azonban nem adott okot az ünneplésre. Az akkori régi és új tagállamokban az Alkotmányszerződésnek számos ellenzője volt, s ez az ellenérzés egyes tagállamokban demonstrációkban is manifesztálódott. A ratifikációs folyamat a francia és a holland népszavazás következtében végleg megtorpant, ugyanis az EU addigi történetében még sohasem fordult elő, hogy két alapító tagállam állampolgárai is elutasítsanak egy uniós szerződést. Európa ezután hónapokig tartó tanácsatlanság és bénultság állapotába, súlyos legitimációs krízisbe került, amelyből végül a német elnök-

<sup>2</sup> Arató Krisztina – Koller Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest, 252.

<sup>3</sup> Uo. 253.

<sup>4</sup> Uo.

<sup>5</sup> Az „Alkotmányszerződés” elnevezés arra utal, hogy a kidolgozandó dokumentum nem alkotmány, hanem uniós szerződés. Szimbolikájában azonban mégis az Európai Unió föderatív végcéljának megvalósítása felé mutató elnevezés volt, az uniós közbeszédben pedig csupán alkotmányként vált ismertté. Lásd. Arató–Koller, i. m. 254.

ség pragmatizmusa rántotta ki az Uniót.<sup>6</sup> A Lisszaboni Szerződést végül a portugál elnökség alatt írták alá 2009. december 13-án a tagállamok képviselői. E szerződés, amely azóta is hatályban van, és a jelenkori Unió működésének alapdokumentuma, számos elemét megtartotta az Alkotmány-szerződésben rögzített javaslatoknak, de sem elnevezésében, sem pedig szimbolikájában nem tartalmazza azokat az elemeket,<sup>7</sup> melyek az Európai Unió föderatív jövőképe felé mutattak volna. A lényeg tehát megmaradt, de a csomagolás módosult.<sup>8</sup>

Az alkotmányos szerződés sztorija tehát a következőképpen foglalható össze: egy külső és belső legitimációs igényből táplálkozó óriási ambíció, Európa alkotmányának létrehozására tett kísérlet, amely fiascoval zárult, és előremutató elemeit is csak a német elnökség közreműködésével sikerült megmenteni úgy, ahogy a Lisszaboni Szerződés elnevezése is mutatja: az EU visszatért a Konvent előtti, régi útjára.<sup>9</sup>

A Konvent kezdeményezése óta húsz év telt el, és újra terítékre került az Európai Unió jövője. A Konvent ötlete egyértelműen a korábban már említett Giscard d'Estaing személyéhez volt köthető, de azt érdemes hangsúlyozni, hogy az akkori német kancellár, Gerhard Schröder is javasolta széles körű vita indítását az EU jövőjéről – az erről szóló diskurzusban is kulcsszerepe van tehát a francia–német tengelynek.

Emmanuel Macron francia elnök még 2019-ben vetette fel az ötletet, melyet több francia lap is leközölt: *„Nem lehetünk alvajárók egy puha Európában. Nem maradhatunk a rutinban és a mantarában. Az állampolgárok mindenütt azt kérik, hogy vegyenek részt a változásban. Tehát az év végéig az európai intézmények és az államok képviselőivel hozzunk létre egy konferenciát Európának, hogy tabu nélkül javasolhassuk politikai projektünk összes szükséges változtatását. E konferenciának az állampolgárokból kell állnia, meghallgatva a tudósokat, a szociális partnereket, a vallási és a szellemi képviselőket. A konferencia célja, hogy meghatározza az Európai Unió ütemtervét, amely e fő prioritásokat konkrét intézkedésekké alakítja át.”*<sup>10</sup>

Később az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is átvette az ötletet, és az Európa jövőjéről szóló konferencia megrendezése mögé állt. Ő is a polgárok bevonását javasolta az Unió működésének és cselekvési területeinek meghatározásába. Von der Leyen a konferenciát saját politikai prioritásaihoz kötötte, úgy érvelve, hogy strukturált vitát érdemes folytatni az Unió jövőjéről. Számára ezek a prioritások: az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a környezeti kihívások, az emberek érdekében működő gazdaság, a társadalmi igazságosság és egyenlőség, Európa digitális átalakulása, európai értékeink népszerűsítése, az EU hangjának megerősítése a világban, valamint az Unió demokratikus alapjainak megerősítése.<sup>11</sup>

Van-e hasonló alkotmányozási momentum, mint a Konvent idején? Vagy legalább ambíció? Jelenleg alkotmányozási momentum nem azonosítható. A tagállamok jelentős része elutasítja új uniós szerződés kidolgozásának ötletét, és inkább a jelenleg hatályban lévő Lisszaboni Szerződés

<sup>6</sup> Uo. 260.

<sup>7</sup> Például az Alapjogi Charta kikerült a Lisszaboni Szerződés főszövegéből, de a szimbólumok és az európai uniós külgymisnisteri poszt sem szerepelnek benne.

<sup>8</sup> Arató–Koller, i.m. 261.

<sup>9</sup> Az európai alkotmányozás kétezres éveiben fellángoló kezdeményezéséről és az Alkotmányszerződés bukásáról részletes elemzést lásd in Arató–Koller, i.m. 252–263.

<sup>10</sup> Macron, Emmanuel (2019): *Pour une Renaissance européenne*. Élysée, 2019. 03. 04. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (2021. 10. 06.)

<sup>11</sup> *European Commission's priorities for 2019–24*. Európai Bizottság, é.n. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en) (2021. 10. 06.)

lehetőségeinek kiaknázását tartja elfogadhatónak. Az Európai Unió többes gyökérzetű válsága és az egyes válságterületek elégtelen kezelése azonban ambíciót teremt az Uniót érő belső és külső kihívások hatékony kezelésére, ismét igényt formálva arra, hogy a polgárok felől érkezzenek az ötletek, az impulzusok és a megoldási javaslatok is.

Az ambíció tehát az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia mögött most is hasonló a húsz évvel ezelőttihez. Az európai integráció történetében mindeztidáig beteljesületlen vágy maradt ugyanis a polgárok felől érkező megerősítés. Az Európa jövőjéről szóló konferencia esetében is célkitűzés, hogy úgy kell újra lökést adni a közös Európa felépítésének, hogy az ne felülről, az uniós intézmények és a tagállami döntéshozók, hanem a polgárok felől, ún. alulról jövő kezdeményezések útján érkezzen. A polgárok részvételén keresztül megvalósított legitimitációt ugyanis még soha nem sikerült megteremteni. Különbség azonban a Konventhez képest, hogy az széles körű konzultáció és a döntéshozók ambiciózus hozzájárulása folytán egy új uniós szerződés, mégpedig alkotmányos szerződés elkészítését, elfogadását és ratifikációját tűzte ki végcélként, a mostani konferencia viszont inkább a folyamatot állítja a középpontba, az állampolgári részvételt és a széles körű diskurzust. A végcél azonban itt nem konkrét, nem kellőképpen meghatározott, egyelőre inkább bizonytalan.

## A konferencia szabályai és működése

A konferencia eredetileg 2020 májusában indult volna, de a COVID-19 világjárvány mintegy egy évvel késleltette a folyamatot. Ursula von der Leyen bizottsági elnök, David Sassoli, az Európai Parlament elnöke, és a Tanács akkori soros elnökségét betöltő tagállam, Portugália miniszterelnöke, Antonio Costa az Európa jövőjéről szóló konferenciáról közös nyilatkozatot írt alá a 2021. március 10-i ünnepségen. *„Az Európa jövőjéről szóló konferencia a polgárokat a középpontba helyező, alulról építkező gyakorlat, amelynek keretében az európaiak kifejezhetik, hogy mit várnak az Európai Uniótól. A konferencia nagyobb szerepet biztosít majd a polgároknak az Unió jövőbeli szakpolitikáinak és törekvéseinek alakításában, ezáltal javítva rezilienciáját.”*<sup>12</sup>

Az európai érdekeket képviselő, és a jogalkotás-kezdeményező szerepben lévő Európai Bizottság; a polgárok által közvetlenül választott társjogalkotó intézmény, az Európai Parlament; valamint a szintén társjogalkotó Tanács soros elnökségének képviselője útján együttesen jegyzi tehát a Közös Nyilatkozatot. Szembetűnő, hogy a dokumentumot jegyző három uniós vezető között nincs ott az Európai Tanács állandó elnöke, holott éppen ez az uniós intézmény felelős az Európai Unió tevékenysége általános politikai irányvonalának meghatározásáért. Mivel állam- és kormányfők a tagjai, ez az az intézmény, amely képes lenne az Európai Unió jövőjéről szóló állampolgári diskurzus mellé a tagállami politikai akaratot is hozzárendelni. Tény, hogy a hétköznapi uniós polgároktól a tagállamok legfelsőbb politikai vezetői igencsak távol vannak, de az mégiscsak jelentősen függ a tagállamoktól, hogy az európai uniós állampolgárok által is becsatormázott ötletek végül is hogyan valósulnak majd meg.

Hogyan működik az EU jövőjéről szóló konferencia? Ez az a kérdés, melyen a konferenciát életre hívó testületek a legtöbbet és legtovább vitatkoztak. A 2021. május 26-án kiadott „Az Európa

<sup>12</sup> Együttes nyilatkozat, *i.m.*

jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata”<sup>13</sup> alapján a konferenciát három intézmény képviselője – az Európai Bizottság elnöke, az Európai Parlament elnöke és a Tanács soros elnökét adó tagállam képviselője – közösen elnökli és felügyeli (Elnökség – *Joint Presidency*). A gyakorlati munka irányítására azonban Vezető Testületet (*Executive Board*) hoztak létre, amelybe az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság 3–3 tagot delegál. Rajtuk kívül még négy megfigyelő vesz részt a grémium munkájában. A Vezető Testület – ami konszenzussal dönt valamennyi kérdésben – az operatív működésért felel, beleértve a plenáris ülések, a testületek és a többnyelvű digitális platform működtetését, valamint felügyeli a folyamatokat, előkészíti a konferencia plenáris üléseit, és nyomon követi a polgárok benyújtott ötleteit. A Vezető Testület munkáját közös Titkárság segíti, s bár az elnökét az Európai Parlament szeretne volna delegálni, kompromisszumos megoldásként a három uniós intézmény három társelnöke közösen látja el ezt a feladatot.

A konferencia keretében személyes jelenléttel vagy digitális környezetben zajló találkozók útján különböző szinteken (európai, nemzeti, transznacionális, regionális) szerveznek rendezvényeket a civil társadalom bevonásával. A fiatalok számára külön programokat is meghirdetnek. Európai szinten ún. polgári vitacsoportok alakulnak az egyes szakpolitikai kérdésekben, melyek ajánlásokat fogalmaznak meg a konferencia plenáris üléseire. A tagállamok maguk, és egyéb intézmények is szerveznek további rendezvényeket, például nemzeti polgári vitacsoportokat. Az európai polgárok ötleteit, az EU jövőjéről folyó diskurzushoz történő hozzájárulásait a többnyelvű digitális platformon teszik közzé, az ún. visszajelzési mechanizmus pedig azt biztosítja, hogy az ötletekből és javaslatokból a plenáris ülés elé kerülő ajánlások legyenek.

Az EU jövőjéről szóló konferencia legérdekesebb és talán leginkább unikális intézménye a félévente összeülő plenáris ülés, amely az alábbi tagokból áll: az Európai Parlament 108, a Tanács 54, és az Európai Bizottság 3 képviselője, a nemzeti parlamentek 108 delegáltja, valamint 108 uniós polgár, utóbbi esetében 80-an az európai, 27-en pedig a nemzeti polgári vitafórumokból érkeznek.<sup>14</sup> A testület munkájába bekapcsolódó uniós polgárok legalább egyharmada 25 évnél fiatalabb kell, hogy legyen, és egyikük az Európai Ifjúsági Fórum elnöke. Az említetteken túl a Régiók Bizottsága 18, a Gazdasági és Szociális Bizottság szintén 18, a regionális és a helyi önkormányzatok 6–6, a szociális partnerek és a civil társadalom pedig 8–8 képviselője is részt vesz az ülésen.<sup>15</sup> Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét meghívják, amikor az EU nemzetközi szerepét vitatják meg, de más érdekeltek is meghívhatók. Az eljárásrend szabályozza az ún. vitacsoportok összetételét is. Az állampolgárokat véletlenszerűen választják ki a vitacsoportokba földrajzi származásuk, nemük, koruk, társadalmi-gazdasági hátterük és / vagy iskolai végzettségük alapján. A vitacsoportok tagjainak legalább harmadát 25 évnél fiatalabb személyek alkotják. Minden európai vitacsoport részt vesz a plenáris ülésen, ismerteti megbeszélései eredményét és megvitatja azokat más résztvevőkkel.<sup>16</sup>

A konferencia tehát amellet, hogy a polgárok véleményének a becsatornázást tűzte ki célul, valójában egy újabb bürokratikus és részben intézményesített szinttel gazdagítja az amúgy is sok kritikával illetett európai uniós intézményes és politikai struktúrát. Szembetűnő a Vezető Testület kulcsszerepe a folyamatok felügyeletében és a témák becsatornázásában, amely inkább a felülről

<sup>13</sup> Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata. <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf> (2021. 10. 06.)

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Uo.

lefelé, mintsem az alulról felfelé történő építkezés jele, valamint az is, hogy továbbra is az uniós kulcsintézmények vannak főszerepben a konferencia missziójának megvalósításában.

## Lehetséges kimenetek

Várhatóak-e, és ha igen, akkor milyen eredmények a konferenciától az egy évvel lerövidült megvalósítás időtávján belül? A Vezető Testület a plenáris ülésen elhangzott viták és javaslatok alapján konszenzusos jelentést készít, melyet a digitális platformon közzétesznek. A konferencia végeredményét az Elnökségnek szóló jelentésben terjesztik elő, a tervek szerint 2022 tavaszán, a francia elnökség idején. A három közösen elnöklő intézmény vállalja, hogy a Szerződések adta kereten belül, a saját hatáskörükhöz illeszkedően megvizsgálják a beérkezett javaslatok alapján a továbblépés lehetőségét.<sup>17</sup>

A konferencia indítását megelőzően még egy esetleges új szerződés is szerepelt a konferencia lehetséges végkimenetelei között, ahogy azt az Európai Parlament szeretne volna, de a Tanács ragaszkodott hozzá, hogy ez kikerüljön a célkitűzések közül, és csupán a jelen szerződés adta kereteken belül lehessen ötletekkel előállni. Ennek következtében a húsz évvel ezelőttihez képest sokkal szerényebb kimenettel lehet kalkulálni. Azt sem túlzás állítani, hogy valójában a várható eredmény és az erre tett ígéret a leggyengébb pontja a kezdeményezésnek, amely valóban a széles körű polgári részvételt és az alulról érkező ötletek transzparens becsatornázását célozta meg. Az európai uniós polgárok – akiknek egy része amúgy is eltávolodott a sokszor átláthatatlan és bonyolult döntéshozatali folyamatoktól, és valószínűleg arra vonatkozó ötleteik is lennének, hogy ezt a helyzetet hogyan lehetne megváltoztatni – nem lehetnek biztosak abban, hogy a folyamat legvégén mi történik az általuk felvetett ötletekkel és javaslatokkal. A polgári részvételnek ez ugyanis még az európai polgárok számára rendelkezésre álló jogi lehetőség, az ún. európai polgári kezdeményezésnél is kevésbé konkrét és még kevésbé szabályozott módja, hiszen az eljárásrend szerint az elnöklő intézményekre van bízva, hogy „megvizsgálják a továbblépés lehetőségét”. E szerény ígéret talán kevésnek bizonyulhat az állampolgárok mozgósításához, és az alulról jövő kezdeményezések hiteles becsatornázásához.

## Az uniós polgárok elképzelései az Európai Unió jövőjére vonatkozóan

Az Eurobarométer 2020 őszi adatfelvételre épülő és 2021 tavaszán publikált felméréséből kiderül, az európaiak mintegy kétharmada úgy véli, hogy hazájuk EU-tagsága jó dolog, és támogatják azt is, hogy az Európai Unió több kompetenciával rendelkezzen olyan válságok kezelésére, mint például a koronavírus-járvány. 2007 óta most a legnagyobb arányú az EU támogatottsága a polgárok körében, az Európai Unióról alkotott képet tehát nem tépázta meg a pandémia, és a polgárok többsége számára az Unió pozitív jelentéssel bír.<sup>18</sup>

Mindez egyáltalán nem meglepő. A válságok és a válsághelyzetek összekapcsolása a politikai rendszer támogatottságával gyakori a politikatudósok körében, és megjelenik a politikatudományi

<sup>17</sup> Uo.

<sup>18</sup> *Special Eurobarometer 500. Future of Europe*. European Parliament, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-foe-special-eb-report.pdf> (2021. 10. 06.)

szakirodalomban is.<sup>19</sup> Az Európai Unió mint sajátos politikai rendszer esetében is igaz, hogy a válságok hatással voltak az integráció egyes korszakaira, az uniós és tagállamai döntéshozókra, és a politikai rendszer valamennyi szereplőjére, így az európai uniós polgárokra is. Az európai integráció indulásához a két világégés tapasztalata, és az abból történő kilábalás vágya is hozzájárult. De a későbbi korszakokra is igaz ez, akár a külső válságokra is. Például a 2001. szeptember 11-i amerikai terrortámadások idején az európai uniós összetartozás, az európai identitás intenzitása erősödött. Vagyis a válságok lehetőségek is egyben, amely a COVID-19 járvány hatásán is megmutatkozik. Ahogy említettük, 2020-ban az uniós tagság támogatottsága kiugróan magas volt, éppen akkor, amikor tombolt a pandémia újabb hulláma, több mint 300 ezer európai halálát követelve.<sup>20</sup> A felmérésekből az is kiderül, hogy négyből három európai uniós polgár egyetért azzal, hogy az EU-nak több kompetenciával kell rendelkeznie az olyan válságok kezelésére, mint amilyen a koronavírus-járvány. Ez annak fényében, hogy szinte valamennyi uniós tagállam nemzeti válságkezelési módokat, saját vakcinázási és kríziskezelési metódusokat valósított meg, különösen érdekes vélemény a polgárok részéről.

A polgárok széles körben osztják azt a nézetet is, hogy a jövőben jobban figyelembe kell venni az uniós polgárok hangját – tízből mintegy nyolc uniós polgár egyetért ezzel. Arról, hogy kiket kellene bevonni az Európai Unió jövőjéről szóló diskurzusba, megoszanak a vélemények a polgárok körében. Legtöbbször a hétköznapi polgárokat jelölték meg (51%), második helyen a fiatalokat (47%), harmadik helyen a nemzeti kormányokat (42%), negyedik helyen a tudósokat, a szakértőket, az értelmiséget és az egyetemi oktatókat (40%), csak ötödik helyen az európai uniós intézményeket (31%), hatodik helyen pedig a nemzeti parlamenteket (30%). Ezeket követték a regionális és a helyi szervezetek (29%), a fogyasztóvédelmi szervezetek (25%), a civil szervezetek (25%), a szakszervezetek (23%), az üzleti testületek (18%), az újságírók (18%), végül a celebritások, művészek, sportolók (10%).<sup>21</sup>

Vajon az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia fő célkitűzéséhez, az európai uniós polgárok véleményének, ötleteinek hatékonyabb becsatornázásához hogyan viszonyulnak a polgárok? Az európai uniós polgárok nemzeti és uniós szinten is a választásokat jelölték meg a hangjuk hallatásának legjobb módjaként (nemzeti szinten a válaszadók 67%-a, európai szinten 55%-a). Az állampolgári vitákat, gyűléseket nemzeti szinten az egyének 21%-a, európai szinten 15%-a tartja csak hatékony módszernek, a politikai pártokon vagy civil szervezeten keresztül történő bebeszélést pedig még ennél is kevesebben tekintik megfelelő módszernek.<sup>22</sup>

Ennek fényében érdemes feltenni a kérdést, hogy vajon a polgárok véleményét tényleg reprezentáló aktivitást mutat-e majd az Európai Unió jövőjéről szóló konferencia? Azok, akik számára a nemzeti és az európai parlamenti választások jelentik a beleszólás leghatékonyabb módját, a részvételt, vajon részt vesznek-e majd a vitacsoportokban vagy a digitális konzultációkban? Az is kiderült a felmérés eredményeiből, hogy a polgárok elsősorban családtagokkal, barátokkal és munkatársakkal beszélnek meg legszívesebben az Unió jövőjének kérdéseit, másodsorban viszont európai politikusokkal is konzultálnának erről. Utánuk sorrendben a helyi és regionális politikusok, más uniós polgárok, a civil szervezetek, valamint az ún. influenszerek és aktivisták következnek. Azok

<sup>19</sup> Lásd ebben a témában például Körösi András (2017) (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest.

<sup>20</sup> *Cumulative number of coronavirus (COVID-19) deaths in Europe*. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/1108496/coronavirus-mortality-in-europe/> (2022. 01. 27.)

<sup>21</sup> Special Eurobarometer 500, i.m.

<sup>22</sup> Uo.

a válaszadók, akik hajlandóságot mutattak az Európa jövőjéről szóló konferenciában történő részvételre, a bekapcsolódás különböző formáit preferálták elsőként a helyi találkozokat, gyűléseket, vitákat jelölték meg (44%), másodsorban a felméréseket (34%), harmadikként a nemzeti politikusokon keresztül beterjesztett javaslatokat (31%) és az online konzultációkat, valamint a vitafórumokat (30%).<sup>23</sup>

Annak érdekében, hogy a jövőbeli globális kihívásoknak meg tudjon felelni Európa, a polgárok az alábbi prioritási sorrendet állították fel. Az európai uniós polgárok szerint az Európai Unió legfőbb prioritása az egészség és a biztonság (38%), ezt követi a társadalmi igazságosság és az egyenlőség (38%), majd a környezetvédelem és a klímaváltozás (37%). Ezek után az oktatás következik (24%), majd a növekedés és az innováció (14%), a szabadkereskedelem és a piacgazdaság (14%), a kulturális sokszínűség és a nyitottság mások irányába (9%), a hagyományok (7%), és végül az EU ipari kapacitása (6%).

A Standard Eurobarometer<sup>24</sup> felmérés ugyanerre az időszakra vonatkozó kérdései európai uniós és tagállami vonatkozásban is rákérdeztek a polgárok szakpolitikai prioritásaira. Uniós szinten az egészségügy, a gazdasági helyzet, a tagállamok közpénzügyi helyzete, a környezetvédelem és a klímaváltozás, a bevándorlás, a munkanélküliség, az emelkedő árak és megélhetési költségek, az EU befolyása a világban, a terrorizmus, a bűnözés, a nyugdíjak, majd az energiaellátás és az adózás volt a sorrend. Nemzeti vonatkozásban az egészségügy, a gazdasági helyzet, a munkanélküliség, az emelkedő árak és megélhetési költségek, az államadósság, az oktatási rendszer, a nyugdíjak, a bevándorlás, a bűnözés, a lakhatás, az adózás, a terrorizmus, és az energiaellátás jelenti a polgárok számára a legfőbb gondot.<sup>25</sup> Az Európa Unió jövőjéről szóló konferencia a fentiek közül – illeszkedve az Európai Bizottság politikai programjának hat prioritásához – az alábbi témákat ajánlja fel polgári konzultációra: (1) éghajlatváltozás és környezetvédelem; (2) egészségügy; (3) erősebb gazdaság, társadalmi igazságosság és foglalkoztatás; (4) az EU a világban; (5) értékek és jogok, jogállamiság és biztonság; (6) digitális átállás; (7) európai demokrácia; (8) migráció; (9) oktatás, kultúra, ifjúság és sport. Szakpolitikai vonatkozásban tehát az uniós polgárok prioritásai szerepelnek az Európai jövője konferencia repertoárjában.

## Összegzés

A húsz évvel ezelőtt életre hívott Konventhez képest az Európa jövőjéről most zajló konferencia szerényebb ambíciókkal rendelkező, rövidebb időtávon belül megvalósítandó polgári konzultáció, és nem alkotmányozási folyamat. Az európai uniós polgárok felé fordulás, a bevonásukat és részvételüket segítő módszer kirajzolódik az eljárásrendből, de a konferencia kimenetele nem ígér tektonikus változásokat az integráció jövőjét illetően. A fiatalokra történő kiemelt fókuszálás megjelenik a konferencia struktúrájában, de mivel maradni kell a jelenlegi szerződéses kereteken belül, és a tématerületek meghatározása, valamint a viták strukturálása is maradt az Európai Unió intézményeinek a kezében, nem valószínű, hogy az alulról építkezést sikerül maradéktalanul

<sup>23</sup> Uo.

<sup>24</sup> Standard Eurobarometer 94. Winter 2020 – 2021. The EU and the coronavirus pandemic. Európai Bizottság, 2021. ápr. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (2021. 10. 06.)

<sup>25</sup> Uo.

megvalósítani. Ennek megfelelően a végső jelentés várhatóan kisebb súlyú dokumentum lesz, mint az Alkotmányszerződés volt. De ez nem feltétlenül rossz, hiszen lehet, hogy a szerényebb ambíció a kezdeményezés bukását is megakadályozza. A 2022-ben záródó konferencia valószínűleg a felszínre hozza az Európai Unió jövőjével kapcsolatos különböző tagállami álláspontokat is, beleértve a francia–német tengely és a visegrádi tagállamok eltérő elképzeléseit. A francia dominancia – amely Macron személyében a kezdetektől jelen van a folyamatban – a záródokumentum megfogalmazásában és tállalásában is mindenképpen érezhető lesz, hiszen a folyamat végső állomása a Tanács francia elnökségének idejére tehető.<sup>26</sup> Az eljárásrendből egyelőre még nem derül ki, hogy a megfogalmazott javaslatokból lesz-e uniós jog, és ha igen, hogyan. A polgárok közvéleménykutatásokban is megjelenő prioritásai teret kapnak a konferencia tématerületei között. Az időzítés is megfelelő lehet, hiszen a válságok, így a COVID-19 járvány egyben lehetőség is Európa megújítására, egy súlyosabb vagy újabb járványhullám azonban el is viheti az uniós polgárok fókuszát a konferenciáról és torzíthatja a folyamatokat.

## Felhasznált irodalom

Arató Krisztina – Koller Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat Kiadó, Budapest.

Az Európa jövőjéről szóló konferencia eljárási szabályzata. <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/27325/hu.pdf> (2021. 10. 06.)

Cumulative number of coronavirus (COVID-19) deaths in Europe. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/1108496/coronavirus-mortality-in-europe/> (2022. 01. 27.)

Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról. A polgárok szerepvállalásának növelése a demokráciáért – Egy reziliensebb Európa megteremtése. Európai Bizottság, é.n. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hu\\_-\\_egyuttes\\_nyilatkozat\\_az\\_europa\\_jovojerol\\_szolo\\_konferenciarol.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/hu_-_egyuttes_nyilatkozat_az_europa_jovojerol_szolo_konferenciarol.pdf) (2021. 10. 06.)

European Commission's priorities for 2019–24. Európai Bizottság, é.n. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en) (2021. 10. 06.)

Körösenyi András (2017) (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest.

Macron, Emmanuel (2019): *Pour une Renaissance européenne*. Élysée, 2019. 03. 04. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne> (2021. 10. 06.)

---

<sup>26</sup> A francia dominanciát szintén erősítik a 2021. szeptember 26-án lezajlott német választások, a tizenhat évig tartó Merkel-korszak lezárulása, valamint a kormányalakítás jelenlegi nehézségei.

*Special Eurobarometer 500. Future of Europe.* European Parliament, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-foe-special-eb-report.pdf> (2021. 10. 06.)

*Standard Eurobarometer 94. Winter 2020 – 2021. The EU and the coronavirus pandemic.* Európai Bizottság, 2021. ápr. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (2021. 10. 06.)

# KÍNA LATIN-AMERIKAI ÉS KÖZEL-KELETI SZEREPVÁLLALÁSA A VÁLTOZÓ NEMZETKÖZI RENDBEN

Lehoczki Bernadett\*

## Bevezetés

Latin-Amerika és a Közel-Kelet földrajzilag távol eső térségek, a közöttük lévő politikai és gazdasági kapcsolatok nem számottevőek (bár az elmúlt évtizedben láthatóan erősödtek), ennek következtében összekapcsolásuk akadémiai kutatásokban nem jellemző. Ami mégis összeköti őket, az félperifériális státuszuk, ellátottságuk stratégiaiilag fontos nyersanyagokkal (és az ebből fakadó dilemmák), illetve az Egyesült Államok határozott politikai, gazdasági és katonai jelenléte az elmúlt évtizedekben – igaz, Latin-Amerikában ez utóbbi jóval korábbra nyúlik vissza.

Az elmúlt két évtizedben a nemzetközi kapcsolatok diszciplínája különös figyelmet fordított a változó nemzetközi rend és a globális hatalmi erőviszonyok új mintái feltérképezésére. Számos tanulmány foglalkozott az Egyesült Államok globális pozíciójának gyengülésével,<sup>1</sup> az ún. liberális nemzetközi rend válságával,<sup>2</sup> Kína (Ázsia) felemelkedésével<sup>3</sup> és a kínai–amerikai versengéssel;<sup>4</sup> megfogalmazódott és széles körben elterjedt a tétel, miszerint a 21. század Ázsia évszázada lesz,<sup>5</sup> párhuzamosan az USA globális pozícióvesztésével. Kína felemelkedése új globális pozíciót, sokszorozódó nemzetközi kapcsolódásokat jelent számára a világ államaival, amit az 1999-ben meghirdetett *going global* stratégia alapozott meg, majd az Egy övezet egy út program (*Belt and Road Initiative*, a továbbiakban BRI) 2013-as meghirdetése mélyített el.

Peking a feltörekvő világ (*emerging world*) szószólójaként erősíti kapcsolatait a nyugati világon túli régiókkal és országokkal, köztük a latin-amerikai térséggel és a Közel-Kelet államai-val. A Kínával épülő politikai kapcsolatok a Dél–Dél együttműködés (*South–South Cooperation*,

\* Lehoczki Bernadett, egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Layne, Christopher (2009): *The Waning of U. S. Hegemony—Myth or Reality? A Review Essay*. *International Security*, 34. évf. 1. sz.; Russett, Bruce (2011): *Hegemony and Democracy*. Routledge, London.

<sup>2</sup> Babic, Milan (2020): Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96. évf. 3. sz.; Ikenberry, John G. (2018): The end of liberal international order? *International Affairs*, 94. évf. 1. sz.; Flockhart, Trine (2020): Is this the end? Resilience, ontological security, and the crisis of the liberal international order. *Contemporary Security Policy*, 41. évf. 2. sz.

<sup>3</sup> Kristof, Nicholas D. (1992): The Rise of China. *Foreign Affairs*, 72. sz.; Ikenberry, John G. (2008): The Rise of China and the Future of the West. *Foreign Affairs*, 87. sz.; Paul, Justin (2016): The Rise of China: What, When, Where, and Why? *The International Trade Journal*, 30. évf. 3. sz.

<sup>4</sup> Friedberg, Aaron L. (2010): Implications of the Financial Crisis for the US–China Rivalry. *Survival*, 52. évf. 4. sz.; Kennedy, Andrew B. – Lim, Darren J. (2018): The innovation imperative: technology and US–China rivalry in the twenty-first century. *International Affairs*, 94. évf. 3. sz.; Zhao, Minghao (2019): Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US–China Strategic Competition. *The Chinese Journal of International Politics*, 12. évf. 3. sz.; Friedberg, Aaron L. (2005): The Future of U.S.–China Relations: Is Conflict Inevitable? *International Security*, 30. évf. 2. sz.

<sup>5</sup> Erről lásd részletesebben: Virmani, Arvind (1999): Potential Growth Stars of the 21st Century: India, China and the 'Asian Century!' *Chintan Occasional Paper*, 1999. okt. <https://www.icrier.org/pdf/pgstars21bw.pdf> (2021. 10. 05.); Kawai, Masahiro (2018): Will the 21st century be an Asian century? A global perspective. In: Kikuchi, Tomoo – Sakuragawa, Masaya (szerk.): *China and Japan in the Global Economy*. Routledge, London – New York; Khanna, Parag (2019): *The future is Asian*. Simon and Schuster, New York.

a továbbiakban SSC) keretében, a multipoláris világtrend jelszavával erősödnek, míg a gazdasági kapcsolatokat elsősorban Kína nyersanyagéhsége és piackeresése motiválja. Kína mindkét térségben relatíve új partnerként jelenik meg, és hitelét elsősorban az adja, hogy gazdasági felemelkedése saját úton, nyugati támogatás nélkül valósult meg, ami azt az ígéretet hordozza, hogy létezhethet modernizáció és technológiai fejlődés a nyugati modellen túl is.

Míg Latin-Amerikában a kilencvenes évek neoliberális reformjainak kettős eredményei és az ún. újbóloldali politikai fordulat (*pink tide*) hozta el a Kína felé fordulás kedvező körülményeit, addig a Közel-Keleten az arab tavasz, illetve az Egyesült Államok jelenlétének/beavatkozásának kétes eredményei teremtetek jó feltételeket a közeledéshez. Kína latin-amerikai és közel-keleti térnyerésének erősödése időben nagyrészt egybeesik, a kétezres évek elejétől tapasztalható a gazdasági kapcsolatok felfutása, amire erősödő politikai és intézményi kapcsolatok épülnek mindkét térségben. Kína a nyugati hatalmaktól elkülönülő, saját jegyekkel bíró nagyhatalomként mutatkozik be, retorikailag is hangsúlyozza eltérő attitűdjét – elsősorban az Egyesült Államokhoz képest –, ami mindkét térség szereplői számára vonzó, mivel komoly ellenérzések, kritikák mutatkoznak az amerikai befolyással/jelenléttel kapcsolatban.

A tanulmány célja annak feltérképezése, hogy a kínai befolyás milyen érdekek mentén és milyen eszközökkel építkezik Latin-Amerikában és a Közel-Keleten az elmúlt húsz évben, illetve erősödő befolyása milyen pozitív és negatív következményekkel jár a két térségben? A következő két fejezetben összehasonlító elemzés keretében vizsgálom a Kínai Népköztársaság kapcsolatait Latin-Amerika és a Közel-Kelet államaival; érdekek, eszközök és kritikák mentén vetem össze a két esetet. Az elemzés kivitelezéséhez kereskedelmi statisztikákat használok, a magas szintű politikai találkozók dinamikáját vázoló fel, illetve a biregionális intézményeket és azok aktivitását vetem össze. Mindezek mellett Venezuela és Szíria példáján keresztül nézem meg, hogy Kína milyen válaszokat ad a helyi konfliktusokra. A konklúzióban a hasonlóságok és különbségek mentén igyekszem összefoglalni a kínai jelenlétben rejlő lehetőségeket és kihívásokat/veszélyeket Latin-Amerika és a Közel-Kelet számára.

## Latin-Amerika és Kína: fékeződő dinamika

### Érdekek

Kína oldaláról a legfőbb érdekek már a kétezres évek elején kirajzolódtak. Ezek között elsőként a gazdaságiakat kell említeni Latin-Amerikában: a térség mindenekelőtt megbízható nyersanyag- és élelmiszerforrás a Kínai Népköztársaság számára, támogatva a dinamikus kínai gazdasági növekedést, míg a másik oldalon új piacot jelent a kínai késztermékek számára. Politikailag Latin-Amerikát a kínai vezetés a születőben lévő multipoláris világtrend új aktoraként (pólusaként) jelölte meg, emellett a latin-amerikai pozíciók segíthetik Kínát az Egyesült Államokkal való versengésben. Harmadrészt Latin-Amerika fontos szereplő Tajvan ügyében;<sup>6</sup> a jelenleg Tajvannal diplomáciai kapcsolatokat ápoló 14 ország közül 8 latin-amerikai. Ez a „regionális tömb” (főként Közép-Amerikában és a Karib-térségben) Tajvan oldalán felértékeli Latin-Amerikát Kína számára.

<sup>6</sup> Lehoczki Bernadett (2015): Relations between China and Latin America: Inter-regionalism beyond the Triad. *Society and Economy*, 37. évf. 3. sz. 390.

A túloldalon, Latin-Amerika számára azért ígéretes a kínai kapcsolat, mert újabb kapcsolódási pontot jelent a világgazdaságba, segítheti a régió világgazdasági integrációját, a világkereskedelemben való aktívabb térnyerését. Kína 1,3 milliárd fős piaca, egyre növekvő nyersanyag- és élelmiszerkereslete a kétezres években stabil jövedelemforrást jelentett azon latin-amerikai gazdaságok számára, amelyek bővelkednek a Kínának szükséges nyersanyagokban. Mindezekon túl a latin-amerikai országok Kínára potenciális FDI-forrásként is tekintenek, ami az apadó, illetve stagnáló nyugati befektetések mellett új lendületet adhat Latin-Amerika fejlődésének. Politika-ilag az erősödő kapcsolatok Pekinggel támogathatják az USA-val szembeni latin-amerikai alku-pozíciót, politikai és gazdasági ügyekben egyaránt. Latin-Amerika számára a legnagyobb lehetőség abban mutatkozott az ezredfordulón, hogy a Kína felé történő nyitással szélesítse az USA és Európa adta külkapcsolati koordináta-rendszert, illetve oldja az ezen partnerekkel szembeni függőségi viszonyt. Ez különösen fontos szempont volt a 2000 után kibontakozó ún. *pink tide* kere-tei között, az újbóloldali politikai fordulat időszakát Latin-Amerikában sokan poszthegemón kor-szakként írják le,<sup>7</sup> arra utalva, hogy ezen periódus alapvető célkitűzése volt az alternatívakeresés a kilencvenes évek neoliberais reformjait követően, akárcsak a külkapcsolati rendszer nyugati part-nereken túli bővítése.<sup>8</sup>

## **Eszközök**

Kína latin-amerikai jelenlétének legszembetűnőbb megnyilvánulása a kereskedelmi kapcsola-tok erősödése. A kínai–latin-amerikai kereskedelem az elmúlt két évtizedben komoly növekedést mutatott; és míg volumene 2000-ben 12,6 milliárd USD-t tett ki,<sup>9</sup> 2008-ra 143,3 milliárd USD-ra nőtt, 2016-ra elérte a 216 milliárdot,<sup>10</sup> 2020-ban pedig 296 milliárd volt.<sup>11</sup> A kétezres években tapasztalt dinamizmus mindenekelőtt Kína WTO-tagságának (2001) és a kínai nyersanyagéhségnek volt köszönhető, és komoly exportbevétel-növekedést eredményezett a latin-amerikai országok olda-lán. A kereskedelmi kapcsolatok szembetűnő sajátossága a kezdetektől fogva azok koncentrált-sága; egyfelől a dinamikus volumenbeli növekedés csupán néhány latin-amerikai államot érintett, másfelől a latin-amerikai exportlehetőségek néhány exportcikkre – túlnyomórészt nyersanyagra – korlátozódtak. A Kínát célzó exportlehetőségek főként dél-amerikai országokat érintenek a mai napig; Brazília, Argentína, Chile, Peru, Uruguay és Peru a legfontosabb partnerek.<sup>12</sup> Más latin-amerikai államok számára inkább a Kínából érkező import meghatározó, ilyen Chile, Kolumbia és Peru Dél-Amerikában, illetve El Salvador, Belize, Costa Rica és Nicaragua Közép-Amerikában. Mexikó szintén fontos piac Kína számára; a teljes mexikói import 20%-a Kínából érkezik.<sup>13</sup> Aho-gyan arra fentebb már utaltunk, a latin-amerikai országok főként nyersanyagokat és élelmiszert exportálnak Kínába, a teljes kivitel közel kétharmadát a kőolaj, a vas, a réz és a szójabab adja, míg

<sup>7</sup> Seguín, Bécquer (2013): Posthegemony in times of the pink tide. *Postmodern Culture*, 23. évf. 2. sz.

<sup>8</sup> Lehoczki, i.m. 390–391.

<sup>9</sup> Shixue, Jiang (2006): Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva Sociedad*, 78. sz.

<sup>10</sup> Ray, Rebecca – Gallagher, Kevin P. (2017): *China–Latin America Economic Bulletin*. <https://open.bu.edu/handle/2144/27508> (2021. 10. 05.)

<sup>11</sup> Ray, Rebecca et al. (2021): *China–Latin America Economic Bulletin*. [https://www.bu.edu/gdp/files/2021/02/China-LatAm-Econ-Bulletin\\_2021.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2021/02/China-LatAm-Econ-Bulletin_2021.pdf) (2021. 10. 05.)

<sup>12</sup> *China as share of total exports from selected countries in Latin America in 2019*. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/1105815/latin-america-share-exports-china-country/> (2021. 11. 02.)

<sup>13</sup> *Mexico Imports by country*. Trading Economics, é.n. <https://tradingeconomics.com/mexico/imports-by-country> (2021. 10. 05.)

cserébe a térség államai főként telekommunikációs eszközöket, adatfeldolgozó berendezéseket és egyéb elektronikai eszközöket importálnak Kínából.<sup>14</sup> A kínai–latin-amerikai kereskedelem volumenének változásából az is látszik, hogy a 2000-es évek dinamizmusához képest a 2010-es évtized lassabb növekedést hozott, köszönhetően a kínai gazdasági növekedés fékeződésének és a csökkenő nyersanyagáraknak.

Latin-amerikai oldalon komoly várakozások övezték a kínai befektetések (FDI) érkezését a térségbe, ezek azonban túlzónak bizonyultak. Az elmúlt évek újdonsága viszont a kínai tőke megjelenése a latin-amerikai térség infrastrukturális fejlődésében, ennek legerőteljesebb megnyilvánulása a Nicaraguába tervezett kínai Nagy-csatorna, illetve a brazil Atlanti-partot Peru csendes-óceáni partvidékével összekötő vasút terve.<sup>15</sup> Mindemellett Kína kölcsönökkel és hitelekkel is megjelent a térségben, ezek legfőbb célpontjai Argentína, Ecuador, Venezuela és Brazília.<sup>16</sup>

A kétezres években felfutó kereskedelmi kapcsolatokkal párhuzamosan aktivizálódtak a magas szintű politikai látogatások, amelyek közül érdemes kiemelni a kínai államfői látogatásokat.

**1. táblázat: Kínai államfői látogatások Latin-Amerikában**

Év	Kínai elnök	Meglátogatott latin-amerikai országok
2001	Csiang Cö-min	Chile, Argentína, Brazília, Venezuela és Kuba
2004	Hu Csin-tao	Argentína, Brazília, Chile, Kuba
2008	Hu Csin-tao	Peru, Kuba, Costa Rica
2013	Hszi Csin-ping	Trinidad és Tobago, Costa Rica, Mexikó
2014	Hszi Csin-ping	Brazília, Argentína, Venezuela és Kuba
2016	Hszi Csin-ping	Ecuador, Peru és Chile
2018	Hszi Csin-ping	Argentína (G20 csúcs) és Panama

Forrás: A Szerző saját gyűjtése

Ahogy az 1. táblázatból is látszik, Kína számára a legfőbb latin-amerikai kereskedelmi partnerek – Brazília, Argentína és Chile – a leggyakrabban látogatott államok, a közép-amerikai és karibi országok főként Tajvan miatt lettek célpontok. Costa Rica 2007-ben, Trinidad és Tobago 2014-ben, Panama pedig 2017-ben „váltott”, és megszakítva a diplomáciai kapcsolatokat Tajvannal, elismerte a pekingi vezetést.

Kína 2008-ban Fehér Könyvet adott ki latin-amerikai szerepvállalásával kapcsolatban, amely a következő kínai célkitűzéseket határozta meg: kölcsönös bizalom és tisztelet erősítése, nyer–nyer helyzetek támogatása az együttműködés során; közös fejlődés az interakciók bővítésével; és kapcsolatépítés a még Tajvant elismerő térségbeli államokkal.<sup>17</sup> Ezt követően már a kereskedelmi kapcsolatok megtorpanására reagált a 2014-ben Peking által lefektetett „1+3+6” keretrendszer, amely

<sup>14</sup> Ray–Gallagher, i.m.

<sup>15</sup> Wigell, Mikael (2016): China's Advance in Latin America: Geostrategic Implications for Europe, the US, and the Region Itself. *FIIA Briefing Paper* 199. <https://www.fia.fi/en/publication/chinas-advance-in-latin-america-2> (2021. 11. 02.)

<sup>16</sup> Vadell, Javier A. (2019): China in Latin America: South–South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, 46. évf. 2. sz. 112.

<sup>17</sup> *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. USC US–China Institute, 2009. 04. 20. <https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean> (2021. 10. 05.)

a 2015–2019-es periódusra vonatkozott,<sup>18</sup> és az akkor már érzékelhető latin-amerikai kritikákra (lásd később) igyekezett megnyugtató válaszokat adni, erősítve az együttműködés Latin-Amerika számára is előnyös oldalait. Ezzel összhangban a 2016-ban Latin-Amerikáról kiadott kínai *policy paper* célként tűzte ki, hogy nagyobb szerepet kapjanak a technológiaiintenzív termékek a kétoldalú kereskedelemben, illetve a befektetések támogassák az önálló gazdasági modell keresését Latin-Amerikában.<sup>19</sup> A kínai–latin-amerikai együttműködés intézményesítésének fontos mérföldköve volt a Kína–CELAC (Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége, *Community of Latin American and Caribbean States*) Fórum 2014-es elindítása – alapvetően a Kína–Afrika Együttműködési Fórum mintáját követve.

A BRI 2013-as meghirdetésekor Latin-Amerika annak földrajzi keretén kívül esett; az eurázsiai „öv” és az ázsiai és afrikai tengeri „út” nem érte el az amerikai kontinenst. Ennek ellenére – miután 2017-ben Hszi Csin-ping Mauricio Macri argentin elnöknek úgy fogalmazott, hogy a latin-amerikai térség a BRI „természetes meghosszabbítása”<sup>20</sup> – számos latin-amerikai és karibi ország írt alá két- és többoldalú együttműködési megállapodást a BRI kapcsán, és jelentett be ahhoz köthető üzleti megállapodásokat. Panama volt az első a sorban (rögtön a diplomáciai elismerést követően), majd az andoki országok (Ecuador, Bolívia és Venezuela) követték, elsősorban infrastrukturális fejlesztéseket remélve. Mára 18 latin-amerikai ország csatlakozott, bár a legnagyobb gazdaságok – Argentína, Brazília, Kolumbia és Mexikó – nincsenek közöttük.<sup>21</sup>

A latin-amerikai országok BRI-hez csatlakozására adott válaszként 2021 szeptemberében amerikai delegáció tett látogatást Kolumbiában, Ecuadorban és Panamában, hogy tárgyalásokat kezdeményezzenek a G7 államok által gründolt *Build Back Better World* (B3W)<sup>22</sup> jövő évi indításáról. A Biden-adminisztráció nem titkolt célja, hogy visszaszorítsa a BRI-t és a kínai infrastrukturális beruházásokat az amerikai kontinensen és a fejlődő világban.

Szintén a kínai–amerikai vetélkedés terepe, és az elmúlt években komoly figyelmet nyert Venezuela és Kína kapcsolata. A Maduro-rezsim támogatása Peking részéről közvetlen amerikai (USA) érdekeket érint, valamelyest eltérve a Kínai Népköztársaság (KNK) által az ezredforduló óta hangoztatott állásponttól, mely szerint érdekei Latin-Amerikában kizárólag gazdasági jellegűek, ennél fogva nem keresztezik az Egyesült Államok útjait.<sup>23</sup> Hugo Chávez szoros kapcsolatokat épített ki a pekingi vezetéssel, számos alkalommal látogatott el Kínába, ideológiai közösséget és a kőolajexport diverzifikációját keresve. Az elsőtől a KNK vezetése pragmatikusan távol tartotta magát,<sup>24</sup> és a második is csak korlátozott sikerekkel járt. A Chávez halálát követően, 2015-től kibon-

<sup>18</sup> A 1-es az együttműködési tervre vonatkozik; a 3-as a kereskedelmet, a befektetéseket és a pénzügyeket jelöli mint az együttműködés legfőbb dimenzióit; a 6-os pedig a következő területeket emeli ki: infrastruktúra, mezőgazdaság, késztermék-előállítás, tudományos és technológiai innováció, valamint információs technológia. Kína–CELAC Fórum hivatalos honlapja. <http://www.chinacelacforum.org/eng/> (2021. 11. 02.)

<sup>19</sup> *Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. KNK Államtanács, 2016. [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm) (2021. 10. 05.)

<sup>20</sup> China's Belt and Road Initiative in Latin America and the Caribbean. *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 2018. dec. <https://www.iiiss.org/publications/strategic-comments/2018/chinas-bri-in-latin-america> (2021. 10. 05.)

<sup>21</sup> Dettoni, Jacopo (2020): Latin America embraces China's Belt and Road with enthusiasm. *FDI Intelligence*, 2020. 03. 09. <https://www.fdiintelligence.com/article/76791> (2021. 10. 05.)

<sup>22</sup> A projekt célja, hogy infrastrukturális beruházásokat eszközölkjön fejlődő világbeli országokban. *US Plans Infrastructure Projects in Latin America to Counter China Initiatives*. *NBC News*, 2021. 09. 28. <https://www.nbcnews.com/news/latino/us-plans-infrastructure-projects-latin-america-counter-china-initiative-rcna2308> (2021. 11. 02.)

<sup>23</sup> US Watching China's Growing Influence in Latin America. *VOA (Voice of America) News*, 2009. 10. 31. <https://www.voanews.com/a/a-13-2006-04-19-voa3/398242.html> (2008. 02. 27.)

<sup>24</sup> Dominguez, Jorge I. (2006): China's Relations with Latin America: Shared Gains, Assymetric Hopes. *Inter-American Dialogue, Working paper*, 2006. jún. [https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/dominguez\\_chinas.pdf](https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/dominguez_chinas.pdf) (2007. 05. 19.)

takozó válság, majd 2019-ben Juan Guaidó ideiglenes elnökké való kijelölése megosztotta a világot. Kína a belügyekbe való be nem avatkozás és a szuverenitás tiszteletben tartása elveinek mentén fenntartotta a Nicolás Maduro elnök vezette kormány elismerését, míg az Egyesült Államok és a nyugati világ (mindösszesen nagyjából ötven ország) Guaidót ismerte el az ország vezetőjeként. A kibontakozó érdekellentét az ENSZ Biztonsági Tanácsában is leképeződött: 2019 júliusában Kína – Oroszország mellett – megvétózta az Egyesült Államok BT határozati javaslatát, a szabad választások kiírását célozva az országban. Ahogyan Kína ENSZ-nagykövete fogalmazott: „Venezuela ügyeiben a venezuelai embereknek kell döntenüik”.<sup>25</sup>

## Kritikák

Kína szerepe Latin-Amerikában kettős: egyfelől stratégiaileg fontos kereskedelmi partner és fejlődő világbeli szövetséges a nemzetközi fórumokon, másfelől versenytárs, különösen a késztermékipiacon.<sup>26</sup> Komoly diverzitást mutat a latin-amerikai térség abból a szempontból, hogy a kínai jelenlét milyen hatással van a gazdasági lehetőségekre: míg a nagyobb dél-amerikai gazdaságok számára Kína stabil felvevőpiacot jelent, Mexikó és Közép-Amerika számára inkább versenytársként jelenik meg az Egyesült Államok piacán.

A kínai jelenléttel kapcsolatos kritikák Latin-Amerikában 2013–2014 után hangosodtak fel, miután a 2000-es évek kereskedelmi *boomja* tetőzött, és a csökkenő nyersanyagáraknak köszönhetően csökkent a lelkesedés a Kína adta lehetőségekkel kapcsolatban. Az exportjövödelmek fékeződése mellett fontos – és máig meghatározó – kritika, hogy a latin-amerikai államokat a késztermék-előállítás felé tolja,<sup>27</sup> ami megtorpanást hozott a latin-amerikai iparosodás fejlődésében. A kínai nyersanyagkereslet túl könnyű lehetőségnek bizonyult a latin-amerikai országok számára, különösen a *pink tide*-vezetők álltak nehezen ellen a lehetőségnek, mivel az exportjövödelmek növekedése kedvező körülményeket teremtett a szociális programoknak, az elesettek felemelésének, ami fontos kampányígéretük volt.

Az érkező kínai befektetésekkel kapcsolatban is mind erőteljesebb kritikák fogalmazódtak meg a 2010-es években, amelyek főként a munkakörülményekre és a környezeti ártalmakra vonatkoztak.<sup>28</sup> E két tényező különösen érzékeny téma a latin-amerikai országokban – az amerikai és a nyugat-európai tőke érkezése, a privatizáció és a multinacionális vállalatok megjelenése kapcsán hasonló kritikák jelentek meg a kilencvenes évek végére.

Politikai oldalról érdemes hangsúlyozni, hogy a *pink tide* hanyatlása, illetve Venezuela válsága új megvilágításba helyezte Kínát; ezen politikai folyamatok polarizálták a kínai jelenlét megítélését, ami 2017-ben nem sokkal de pozitívabb volt a térségben az Egyesült Államokénál: míg a latin-amerikaiak 51%-a látta kedvezőnek a kínai befolyást, az Egyesült Államokét 47%.<sup>29</sup> Igaz, a

<sup>25</sup> Watch again: Russia, China veto US push for UN action on Venezuela. Euronews, 2019. 07. 26. <https://www.euronews.com/2019/02/28/watch-live-un-security-council-votes-on-rival-us-russian-proposals-on-venezuela> (2021. 10. 05.)

<sup>26</sup> Gil Barragán, Juan Manuel – Aguilera Castillo, Andrés (2017): China and Latin America: Strategic partners or competitors? Revista EAN, 82. sz.

<sup>27</sup> Jenkins, Rhys – Peters, Enrique Dussel (szerk.) (2009): *China and Latin America. Economic Relations in the twenty-first century*. Deutsches Institut für Entwicklung (DIE) – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/CECHIMEX. 12. [https://www.die.de/uploads/media/Studies\\_49.pdf](https://www.die.de/uploads/media/Studies_49.pdf) (2010. 05. 10.)

<sup>28</sup> Wigell, i.m.

<sup>29</sup> Naylor, William (2017): Democracies beware? Is China working to expand its influence in Latin America? *Global Americans*, 2017. 12. 07. <https://theglobalamericans.org/2017/12/democracies-beware-china-working-expand-influence-latin-america/> (2021. 11. 02.)

latin-amerikaiak 27,5%-a tekinti az Egyesült Államokat lehetséges fejlődési modellnek, míg Kínát csak 16,3%.<sup>30</sup>

Az elmúlt években Latin-Amerika adósi pozíciója kapta a legnagyobb figyelmet, főleg miután Donald Trump elnöksége idején az amerikai külpolitika megfogalmazta a kínai adósságcsapda-diplomácia fogalmát,<sup>31</sup> mintegy figyelmeztetve a latin-amerikai államokat arra a főként Venezuelában és Ecuadorban tapasztalt jelenségre, miszerint a feltétel nélküli kínai kölcsönök és hitelek visszafizetését az érintett országok stratégiailag fontos nyersanyagok (kőolaj, földgáz) exportjából való részesedéssel fizetik vissza Kínának, erősítve azt a szerkezeti függőséget, amelytől Latin-Amerika évtizedek óta igyekszik szabadulni.

## Közel-Kelet: stratégiai érdekek mellett óvatos kínai szerepvállalás

### Érdekek

Kína érdekei a Közel-Keleten sokrétűbbek és jellegüket tekintve inkább stratégiaiak, mint Latin-Amerikában. Meghatározó tényező, hogy a térség Kína fontos kőolajforrása; 2018-ban a KNK-t célzó tíz legfőbb kőolajexportőr közül öt közel-keleti ország volt. Ennek megfelelően Kína számára alapvető szempont a térség stabilitása, mint a kőolajutánpótlás garantálásának egyik záloga. Az energiaszektoron túl – Latin-Amerikához hasonlóan – a közel-keleti országok is mind fontosabb gazdasági partnerei Kínának, piacot jelentenek a kínai késztermékek számára, illetve építőipari szerződések felfutását is hozta a közeledés.

A gazdasági érdekeken túl a Közel-Kelet stratégiai szempontból is fontos Kína számára, a térség a kibontakozó kínai–amerikai vetélkedés mind láthatóbb terepe. Az Egyesült Államok gyengülő aktivitása, egyes források szerint visszavonulása a Közel-Keletről<sup>32</sup> politikai vákuumot eredményezhet, aminek következtében Peking – a stabilitás megőrzése érdekében – erőteljesebb szerepvállalásra kényszerülhet. Kínai szakértők között komoly vita bontakozott ki az elmúlt években azzal kapcsolatban, hogy szükséges-e aktívabb kínai politikai fellépés a Közel-Keleten, s ha igen, milyen retorikával és eszközökkel, illetve hogy ez hogyan egyeztethető össze tradicionális, a belügyekbe való beavatkozást elutasító külpolitikájával.

A Közel-Kelet biztonsági szempontból is mind fontosabb Kína számára, különösen a terrorizmus elleni fellépés terén keresi az együttműködést. Az elmúlt években erősödtek az ujugrok és az Iszlám Állam közötti kapcsolatok, amit Peking kiemelt biztonsági kockázatként kezel.<sup>33</sup> Végül, de nem utolsósorban a kulturális érdekeket is fontos megemlíteni, a közel-keleti államok gazdag kulturális öröksége vonzó a KNK számára, melynek mentén a civilizációk közötti párbeszéd

<sup>30</sup> *China in Latin America – Impressions and policy Implications*. Wilson Center – Vanderbilt University's Latin American Public Opinion Project (LAPOP), 2013. 03. 18. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/Wilson-Center%20FINAL.pdf> (2021. 10. 05.)

<sup>31</sup> Singh, Ajit (2021): The myth of 'debt-trap diplomacy' and realities of Chinese development finance. *Third World Quarterly*, 42. évf. 2. sz. 240.

<sup>32</sup> Satloff, Robert (2019): Commitment Issues – Where Should the US Withdrawal from the Middle East Stop? *Foreign Affairs*, 98. sz.; Wechsler, William F. (2019): US Withdrawal from the Middle East: Perceptions and Reality. In: Mezran, Karim – Varvelli, Arturo (szerk.): *The MENA Region: Great Power Competition*. Ledi Publishing, Milano.

<sup>33</sup> Wu, Bingbing: (2021): China and New Middle East. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 23. évf. 3. sz. 448.

erősítése is megjelenik célpontként;<sup>34</sup> ez Latin-Amerikában kevésbé jellemző, tekintve, hogy a térséget kulturálisan Kína alapvetően a Nyugat részének tekinti.

A közel-keleti államok részéről Latin-Amerikához hasonló motivációk mutatkoznak. A világ-gazdasági folyamatokhoz való igazodás itt is a Kínával épített erősebb gazdasági kapcsolatok felé húzta a térség szereplőit, amit a Közel-Kelet esetében erősít a (Latin-Amerikához képest) relatív földrajzi közelség. Szintén fontos szempont a diverzifikáció, a nyugati szereplőkön túli partnerek keresése a kiegyensúlyozottabb külkapcsolatok okán, amit erősít a „cserbenhagyottság” percepciója az USA visszavonulása nyomán.

## **Eszközök**

Hasonlóképp Latin-Amerikához, a Kína és a Közel-Kelet közötti kereskedelmi kapcsolatok is komoly dinamizmust mutattak a kétezres években: 2000 és 2014 között a kereskedelem volumene 17-szeres növekedést mutatott; 18 milliárd USD-ről 312 milliárdra nőtt, mialatt Kína 2010-ben átvette az Egyesült Államoktól a Közel-Kelet első számú kereskedelmi partnere címet.<sup>35</sup> 2019-ben a Kína–Közel-Kelet kereskedelem volumene 290 milliárd USD volt;<sup>36</sup> a 2010-es években a kőolajár-változások miatt kissé hektikusan alakult a kétoldalú kereskedelem volumene és hasonlóképp fékeződött a növekedés, mint Kína és Latin-Amerika között.

A kínai–közel-keleti kereskedelmi kapcsolatok erőteljesen az energiaszektorra koncentrá-lódnak, Kína legfontosabb kőolajforrásai között szerepel Szaúd-Arábia, Irak, Irán és Omán. Az energiaszektor a legfőbb célpontja a kínai befektetéseknek (FDI) is és mára a KNK a Közel-Kelet első számú tőkeforrása, ebben is az Egyesült Államok helyét vette át.<sup>37</sup> Fontos különbség Latin-Amerikához képest, hogy itt a kínai infrastrukturális beruházásoknak további motivációja, hogy az alulfejlett belső kínai területeket közvetlen kapcsolatba hozzák Euráziával, ami hosszabb távon lehetőséget teremt ezen területek felzárkóztatásához és a Kínán belüli regionális különbségek csökkentéséhez.

Latin-Amerikához hasonlóan a Közel-Keleten is magas szintű politikai látogatások kísérték az erősödő gazdasági érdeklődést. A kínai államfői látogatások a következőképp alakultak a térségben:

<sup>34</sup> Uo. 449.

<sup>35</sup> Hornschild, Sebastian (2016): China in the Middle East – not just about oil. *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 31. sz. 2016. júl. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/EUISS-China%20in%20the%20Middle%20East-not%20just%20about%20oil.pdf> (2021. 10. 05.)

<sup>36</sup> Middle East Weekly Brief: China's Expanding Role. *Economist Intelligence*, 2020. 08. 28. <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=850081068> (2021. 11. 02.)

<sup>37</sup> Stålhane Hiim, Henrik – Stenslie, Stig (2019): China's Realism in the Middle East. *Survival*, 61. évf. 6. sz. 160.

2. táblázat: Kínai államfői látogatások a Közel-Keleten

Év	Kínai elnök	Meglátogatott közel-keleti országok
2000	Csiang Cö-min	Izrael, Palesztin Hatóság, Egyiptom
2002	Csiang Cö-min	Tunézia, Líbia
2004	Hu Csin-tao	Egyiptom
2006	Hu Csin-tao	Szaúd-Arábia
2007	Hu Csin-tao	Egyesült Arab Emírségek
2016	Hszi Csin-ping	Szaúd-Arábia, Egyiptom, Irán
2018	Hszi Csin-ping	Egyesült Arab Emírségek

Forrás: A Szerző saját gyűjtése

Az elnöki látogatások jól mutatják Kína óvatos szerepvállalását a térségben,<sup>38</sup> mint ahogy azt is, hogy a látogatások alapvetően a térség kulcsfontosságú államait és legfőbb kőolajexportőreit célozzák.

A Közel-Kelet – Latin-Amerikához hasonlóan – nem szerepelt a kínai prioritások között a kétezres évek ázsiai és afrikai pozícióépítése során. A 2011-ben kibontakozó arab tavasz viszont új attitűdöt eredményezett, elkötelezettebb Kína-politikát hozott a közel-keleti térség kulcsállamai felé.<sup>39</sup> Az, hogy a KNK a térség autoriter vezetőit támogatta ezekben az években, két tényezőre vezethető vissza: egyfelől Peking számára alapvető volt, hogy a kínai egypártrendszer ne nézzen szembe hasonló veszéllyel, vagyis az arab tavasz követelései ne terjedjenek tovább, másfelől a közel-keleti *status quo* fenntartása alapvető érdeke volt a kőolajforrásokhoz való hozzáférés garantálása okán.

A 2010-es évektől Kína mindinkább stratégiai motivációk mentén tekint a Közel-Keletre, térségbeli szerepvállalása egyre erősebb biztonsági dimenziót kap, megfigyelőből mindinkább aktív szereplővé válik.<sup>40</sup> Ezt mutatja, hogy részt vett az Ádeni-öböl kalóztevékenységet felszámoló ENSZ-misszióban, majd katonai bázist kezdett építeni Dzsibutiban.<sup>41</sup> 2013-ban a kínai hadsereg kísérte a Szíriából Ciprusra tartó, vegyi fegyvereket szállító ENSZ-hajókat, 2018-ban pedig a közel-keleti térségben működő békefenntartó missziók legnagyobb hozzájáruló állama Kína volt, 1 800 katonával.<sup>42</sup> Mindezek mellett Kína mind jobban érdekelt a terrorizmus elleni fellépésben, és iszlám vallású ujjur lakossága radikalizálódásának megelőzése alapvető célkitűzés Peking számára. A térségbeli stabilitás garantálása azért is fontos Kína számára, mert az Egyesült Államok figyelme a Trump-adminisztráció idején a Közel-Keletről Ázsia és a Kínával való versengés irányába fordult; a közel-keleti kudarc egyfajta beismerését jelentette Donald

<sup>38</sup> Chen, Xi (2018): China in the Post-Hegemonic Middle East: A Wary Dragon? *E-International Relations*, 2018. 11. 22. 1–9. <https://www.e-ir.info/pdf/76571> (2021. 10. 05.)

<sup>39</sup> Elnaggar, Yasser (2020): China's Growing Role in the Middle East. *Middle East Institute*, 2020. 01. 09. <https://www.mei.edu/publications/chinas-growing-role-middle-east> (2021. 10. 05.)

<sup>40</sup> Avdalani, Emil (2019): China in the Middle East: From Observer to Security Player. *BESA (The Begin-Sadat Center for Strategic Studies) Center Perspectives Paper*, 1339. sz. 2019. 11. 10. <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2019/11/1339-China-in-the-Middle-East-Avdalani-final.pdf> (2020. 11. 02.)

<sup>41</sup> Hornschild. i.m.

<sup>42</sup> Sun, Degang (2019): China's approach to the Middle East: Development before Democracy. In: Lons, Camille (szerk.): China's Great Game in the Middle East. *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*, 2019. 10. 21., 18. [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/china_great_game_middle_east.pdf) (2021. 10. 05.)

Trump kijelentése, miszerint „bár itthon költöttük volna el a Közel-Keletbe fektetett 4–5 billió dollárt”,<sup>43</sup>

Az intézményi építkezés Kína és a Közel-Kelet között ugyanúgy a 2000-es évek első felében indult el, mint Latin-Amerikában. 2004-ben kezdte meg működését a Kína–Arab államok Együttműködési Fórum,<sup>44</sup> és ugyanebben az évben indultak meg a tárgyalások a Kína és az Öböl Menti Együttműködési Tanács közötti szabadkereskedelmi megállapodást célózva (igaz, ezek azóta sem fejeződtek be, de öt év kihagyás után, 2021 márciusában újraindultak).

2016-ban adta ki Peking az arab államokra vonatkozó *policy papert*, amely az „1+2+3”-formulát vázolja fel, ahol mindennek a magja (1) az energiabiztonság, a két szárny (2) az infrastruktúra fejlesztése és a Közel-Kelettel folytatott kereskedelem, az áttörési pontok (3) pedig a nukleáris energia új technológiái, a műholdak és az új energiák.<sup>45</sup>

A BRI itt is alapvető eszköz a kapcsolatok bebetonozásában, és a Közel-Kelet már eredendően is része volt a projektnek; jelenleg Kína a Közel-Kelet 21 államával írt alá BRI-megállapodást, amiből 18 arab állam.<sup>46</sup> Mindezekén túl szintén az intézményi kapcsolatok szövetét erősíti, hogy Kína átfogó stratégiai megállapodást kötött 2014-ben Egyiptommal és Algériával, 2016-ban Iránnal és Szaúd-Arábiával, 2018-ban pedig az Egyesült Arab Emírségekkel.<sup>47</sup>

Kína politikai szerepvállalásának egyik alaptétele a beavatkozás visszautasítása, tartózkodás bármilyen politikai rezsim megdöntésétől. Az elmúlt években Szíria – és ahogy fentebb láttuk, Venezuela – kapcsán is beigazolódott, hogy Peking tartja magát a fenti elvekhez akkor is, ha súlyos humanitárius következményekkel jár egy-egy autoriter vezető hatalma. 2011 májusában Kína és Oroszország megvétózta Bassár el-Aszad rezsimjének elítélését az ENSZ BT-ben. A kínai retorika szerint egy újabb Líbiát kívántak elkerülni, utalva a Kaddáfi-rezsim elleni 2011-es fegyveres fellépésre.<sup>48</sup> A döntés mögött olyan stratégiai érdekek is állhattak, mint hogy a KNK jelentős összegeket fektetett a szíriai kőolajszektorba, Aszad távozása pedig megerősítheti az Iszlám Államot Szíriában, ami Peking szemében komoly veszélyforrás.<sup>49</sup>

2012-ben Kína négyponos javaslatot tett a szíriai helyzet azonnali rendezésére, majd azzal összhangban a későbbiekben is többször megismételte, hogy kizárólag a politikai dialógusban látja a kiutat,<sup>50</sup> kritikák szerint nem véve tudomást arról, hogy a felek közötti párbeszéd lehetetlen és nem hozhat áttörést.

<sup>43</sup> Marcus, Jonathan (2016): Trump and the Middle East: an impossible disengagement? *BBC News*, 2016. 12. 30. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38407226> (2021. 11. 02.)

<sup>44</sup> N. Rózsa Erzsébet (2020): Deciphering China in the Middle East. *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief*, 2020. 06. 30. <https://www.iss.europa.eu/content/deciphering-china-middle-east> (2021. 11. 02.)

<sup>45</sup> *China's Arab Policy Paper*. KNK Külügyminisztérium, 2016. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1331683.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1331683.shtml) (2021. 10. 05.)

<sup>46</sup> Sun, i.m. 20.

<sup>47</sup> Khan, Suhail Ahmad (2021): China's Increasing Influence in the Middle East. *E-International Relations*, 2021. 09. 20. <https://www.e-ir.info/pdf/93989> (2021. 10. 05.)

<sup>48</sup> Evron, Yoram (2017): China's diplomatic initiatives in the Middle East: the quest for a great-power role in the region. *International Relations*, 31. évf. 2. sz. 10.

<sup>49</sup> Eminue, Okon – Dickson, Monday (2013): The United Nations Resolutions on Syria: Exploration of Motivation from Russia and China. *International Affairs and Global Strategy*, 10. évf. 11–12.

<sup>50</sup> Evron, i.m. 14.

## Kritikák

Az elmúlt két évtized eseményei jól mutatják, hogy Kína igyekszik semleges maradni, sőt távol tartani magát a Közel-Kelet konfliktusaitól, kerüli a formális szövetségeket, és egymással szemben álló feleknek is ad el fegyvert. Mindez jól illeszkedik abba a szélesebb külpolitikai keretbe, miszerint Kína pragmatikusan áll a külkapcsolatokhoz, és a politikai/ideológiai spektrum igen széles skáláján tud együttműködni kormányokkal. Mindez azonban kritikaként is megjelenik, miszerint Kína kiaknázza a Közel-Keletben (és Latin-Amerikában) rejlő gazdasági lehetőségeket, de a kőolajért cserébe kérdéses, hogy valójában ad-e valamit: a régió államainak akut problémáival nem törődik, blokkolni hajlandó az ENSZ-ben, de építeni már kevésbé, valóban használható tervekkel pedig nem áll elő.<sup>51</sup>

Mindez hosszabb távon azt a kérdést is feszegeti, hogy meddig tartható Kína ezen attitűdjé, meddig nem kell megfizetnie a nagyhatalmiság költségeit? És persze azt az újabb kritikát is érdemes megemlíteni, miszerint a KNK számára a jelenlegi helyzet igen kényelmes (Latin-Amerikában és) a Közel-Keleten: az Egyesült Államok komoly összegeket öl a stabilitásba, míg Kína ilyen terhek nélkül koncentrálhat a térségben rejlő gazdasági lehetőségekre.

Az adósságcsapda lehetősége a Közel-Kelettel összefüggésben is felmerült, a gazdaságilag gyengébb államok esetében fenyegethet a veszély, hogy az adósságért az érintett államok stratégiailag fontos területek/ágazatok átadásával fizethetnek,<sup>52</sup> de egyelőre ilyen konkrét példát nem látni.

## Konklúzió

Latin-Amerika és a Közel-Kelet legtöbb állama a 20. század második felében aktív kapcsolatokat ápol az Egyesült Államokkal és Nyugat-Európával. Kínát több tényező is megkülönböztetni látszik a nyugati partnerektől, ezek közül a leglátványosabb, hogy a pénzügyi segítséget nem köti politikai feltételekhez, a helyi konfliktusokba nem vonódik be, szigorúan veszi a be nem avatkozás elvét, csak korlátozott katonai jelenlétet mutat, retorikailag a közös fejlődést és a nyer–nyer elvét hangsúlyozza, ami a kölcsönösségen alapul, és partneri viszonyt mutat a két térség államai számára – mindez vonzó az USA által diktált, sokszor alárendelt pozícióval szemben.

Kutatási kérdésem az volt, hogy Kína milyen érdekek mentén és milyen eszközökkel építkezik Latin-Amerikában és a Közel-Keleten, illetve erősödő befolyása milyen lehetőségeket és kihívásokat hordoz a két térségben.

Ami az érdekeket illeti, mindkét esetben látszik, hogy Kína számára a nyersanyag ellátottság garantálása a legfőbb prioritás. Emellett Latin-Amerikában fontos érdek, hogy a még Tajvan-nal diplomáciai kapcsolatokat ápoló térségbeli államokat a pekingi „jüan-diplomácia” meggyőzze, és a KNK-t ismerjék el. A Közel-Keleten pedig számos stratégiai érdek egészíti ki a gazdaságit, sőt úgy tűnik, hosszabb távon ezek lehetnek a meghatározóak – Peking mind erőteljesebben geostratégiai és biztonsági szempontból tekint a térségre. Latin-Amerika esetében hasonló attitűd nem valószínű a földrajzi távolság és az Egyesült Államok közelsége miatt, a térség nem rejt annyi lehetőséget Peking számára, hogy megérje miatta konfrontálódni Washingtonnal.

<sup>51</sup> Uo. 16.

<sup>52</sup> Khan, *i.m.*

Az eszközök nagyon hasonlóak, és Kína igen hasonló ritmusban is alkalmazta azokat az elmúlt húsz évben: a kétezres években a bővülő kereskedelmi kapcsolatokat magas szintű politikai találkozók kísérték a két térség kulcsállamaiban. A 2010-es évektől pedig elindult az intézményi építkezés a rendszeresség jegyében, dokumentumok (Fehér Könyv, *policy paper*) mentén fektette le Peking az adott térségben mutatkozó érdekeit és vázolta fel jövőbeli terveit, illetve mindkét térség államai meghívást kaptak a BRI-be és jelentős részüket csatlakozott is ahhoz. A Közel-Keleten mindez olyan biztonsági jellegű szerepvállalással egészült ki, mint a közös hadgyakorlatok, az ENSZ-missziókban való részvétel vagy a fegyvereladás. Latin-Amerikában az ilyen jellegű kínai tevékenység a fegyvereladásra korlátozódik, Peking megint csak tiszteletben tartani látszik az USA földrajzi közelségét és stratégiai érdekeit Latin-Amerikában.

A kihívások összességében Latin-Amerika és a Közel-Kelet félperifériális helyzetéből fakadnak. Ennek is betudható, hogy Kína nagyhatalomként kezdeményező szerepet tölt be, irányítja a kapcsolatokat. Másfelől, a kínai-amerikai vetélkedés adta keretek között a Közel-Kelet és Latin-Amerika mind láthatóbb terepévé válik a rivalizálásnak, ami ugyan megteremti az USA és Kína egymás elleni kijátszásának lehetőségét, de korlátokat is szab, mivel globálisan egyik térség sem prioritás – bár e tekintetben a Közel-Kelet láthatóbban jobban áll, mint Latin-Amerika.

A legfőbb dilemma mindkét térségben az, hogy mivel tudja Kína támogatni ezen területek fejlődését, modernizációját? Hogyan fordítható Kína gazdasági fejlődése a saját javukra is? Ehhez tudatos, hosszabb távú stratégiai gondolkodás szükséges, amit nehezít a két térség állami szereplőinek megosztottsága, versengése és ideológiai különbségeik. Úgy tűnik, Latin-Amerikában az erősödő kritikának és a *pink tide* háttérbe szorulásának köszönhetően elindult az USA-hoz való visszafordulás (ha nem is mindenhol), ami a Biden-kormányzat alatt tovább erősödhet. A Közel-Keleten ehhez képest inkább Washington elfordulása tapasztalható, aminek következtében nő a nyomás Pekingben, hogy aktívabb szerepet vállaljon a térségben.

## Felhasznált irodalom

Avdaliani, Emil (2019): China in the Middle East: From Observer to Security Player. *BESA (The Begin-Sadat Center for Strategic Studies) Center Perspectives Paper*, 1339. sz. 2019. II. 10. <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2019/11/1339-China-in-the-Middle-East-Avdaliani-final.pdf> (2020. II. 02.)

Babic, Milan (2020): Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96. évf. 3. sz. 767–786.

Chen, Xi (2018): China in the Post-Hegemonic Middle East: A Wary Dragon? *E-International Relations*, 2018. II. 22. 1–9. Forrás: <https://www.e-ir.info/pdf/76571> (2021. 10. 05.)

*China as share of total exports from selected countries in Latin America in 2019*. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/1105815/latin-america-share-exports-china-country/> (2021. II. 02.)

- China in Latin America – Impressions and policy Implications*. Wilson Center – Vanderbilt University's Latin American Public Opinion Project (LAPOP), 2013. 03. 18. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/WilsonCenter%20FINAL.pdf> (2021. 10. 05.)
- China's Arab Policy Paper*. KNK Külügyminisztérium, 2016. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1331683.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1331683.shtml) (2021. 10. 05.)
- China's Belt and Road Initiative in Latin America and the Caribbean. *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 2018. dec. <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/chinas-bri-in-latin-america> (2021. 10. 05.)
- China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. USC US–China Institute, 2009. 04. 20. <https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean> (2021. 10. 05.)
- Dettoni, Jacopo (2020): Latin America embraces China's Belt and Road with enthusiasm. *fDi Intelligence*, 2020. 03. 09. <https://www.fdiintelligence.com/article/76791> (2021. 10. 05.)
- Domínguez, Jorge I. (2006): China's Relations with Latin America: Shared Gains, Assymetric Hopes. *Inter-American Dialogue, Working paper*, 2006. jún. [https://wcfa.harvard.edu/files/wcfa/files/dominguez\\_chinas.pdf](https://wcfa.harvard.edu/files/wcfa/files/dominguez_chinas.pdf) (2007. 05. 19.)
- Elnagger, Yasser (2020): China's Growing Role in the Middle East. *Middle East Institute*, 2020. 01. 09. <https://www.mei.edu/publications/chinas-growing-role-middle-east> (2021. 10. 05.)
- Eminue, Okon – Dickson, Monday (2013): The United Nations Resolutions on Syria: Exploration of Motivation from Russia and China. *International Affairs and Global Strategy*, 10. évf. 5–13.
- Evron, Yoram (2017): China's diplomatic initiatives in the Middle East: the quest for a great-power role in the region. *International Relations*, 31. évf. 2. sz. 125–144.
- Friedberg, Aaron L. (2005): The Future of U.S.–China Relations: Is Conflict Inevitable? *International Security*, 30. évf. 2. sz. 7–45.
- Flockhart, Trine (2020): Is this the end? Resilience, ontological security, and the crisis of the liberal international order. *Contemporary Security Policy*, 41. évf. 2. sz. 215–240.
- Friedberg, Aaron L. (2010): Implications of the Financial Crisis for the US–China Rivalry. *Survival*, 52. évf. 4. sz. 31–54.
- Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. KNK Államtanács, 2016. [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm) (2021. 10. 05.)
- Gil Barragán, Juan Manuel – Aguilera Castillo, Andrés (2017): China and Latin America: Strategic partners or competitors? *Revista EAN*, 82. sz. 73–90.

- Hornschild, Sebastian (2016): China in the Middle East – not just about oil. *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 31. sz., 2016. júl. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/EUISS-China%20in%20the%20Middle%20East-not%20just%20about%20oil.pdf> (2021. 10. 05.)
- Ikenberry, John G. (2008): The Rise of China and the Future of the West. *Foreign Affairs*, 87. sz. 23–38.
- Ikenberry, John G. (2018): The end of liberal international order? *International Affairs*, 94. évf. 1. sz. 7–23.
- Jenkins, Rhys – Peters, Enrique Dussel (szerk.) (2009): *China and Latin America. Economic Relations in the twenty-first century*. Deutsches Institut für Entwicklung (DIE) – Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/CECHIMEX. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_49.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_49.pdf) (2010. 05. 10.)
- Kawai, Masahiro (2018): Will the 21st century be an Asian century? A global perspective. In: Kikuchi, Tomoo – Sakuragawa, Masaya (szerk.): *China and Japan in the Global Economy*. Routledge, London – New York, 4–45.
- Kennedy, Andrew B. – Lim, Darren J. (2018): The innovation imperative: technology and US–China rivalry in the twenty-first century. *International Affairs*, 94. évf. 3. sz. 553–572.
- Khan, Suhail Ahmad (2021): China's Increasing Influence in the Middle East. *E-International Relations*, 2021. 09. 20. <https://www.e-ir.info/pdf/93989> (2021. 10. 05.)
- Khanna, Parag (2019): *The future is Asian*. Simon and Schuster, New York.
- Kína–CELAC Fórum hivatalos honlapja. <http://www.chinacelacforum.org/eng/> (2021. 11. 02.)
- Kristof, Nicholas D. (1992): The Rise of China. *Foreign Affairs*, 72. sz. 59–74.
- Layne, Christopher (2009): The Waning of U. S. Hegemony–Myth or Reality? A Review Essay. *International Security*, 34. évf. 1. sz. 147–72.
- Lehoczki Bernadett (2015): Relations between China and Latin America: Inter-regionalism beyond the Triad. *Society and Economy*, 37. évf. 3. sz. 379–402.
- Marcus, Jonathan (2016): Trump and the Middle East: an impossible disengagement? *BBC News*, 2016. 12. 30. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38407226> (2021. 11. 02.)
- Mexico Imports by country. Trading Economics, é.n. <https://tradingeconomics.com/mexico/imports-by-country> (2021. 10. 05.)

- Middle East Weekly Brief: China's Expanding Role. *Economist Intelligence*, 2020. 08. 28. <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=850081068> (2021. 11. 02.)
- N. Rózsa Erzsébet (2020): Deciphering China in the Middle East. *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief*, 2020. 06. 30. <https://www.iss.europa.eu/content/deciphering-china-middle-east> (2021. 11. 02.)
- Naylor, William (2017): Democracies beware? Is China working to expand its influence in Latin America? *Global Americans*, 2017. 12. 07. <https://theglobalamericans.org/2017/12/democracies-beware-china-working-expand-influence-latin-america/> (2021. 11. 02.)
- Paul, Justin (2016): The Rise of China: What, When, Where, and Why? *The International Trade Journal*, 30. évf. 3. sz. 207–222.
- Ray, Rebecca – Gallagher, Kevin P. (2017): *China–Latin America Economic Bulletin*. <https://open.bu.edu/handle/2144/27508> (2021. 10. 05.)
- Ray, Rebecca *et al.* (2021): *China–Latin America Economic Bulletin*. [https://www.bu.edu/gdp/files/2021/02/China-LatAm-Econ-Bulletin\\_2021.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2021/02/China-LatAm-Econ-Bulletin_2021.pdf) (2021. 10. 05.)
- Russett, Bruce (2011): *Hegemony and Democracy*. Routledge, London.
- Satloff, Robert (2019): Commitment Issues – Where Should the US Withdrawal from the Middle East Stop? *Foreign Affairs*, 98. sz. 188–202.
- Seguín, Bécquer (2013): Posthegemony in times of the pink tide. *Postmodern Culture*, 23. évf. 2. sz.
- Shixue, Jiang (2006): Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva Sociedad*, 78. sz. 62–78.
- Singh, Ajit (2021): The myth of 'debt-trap diplomacy' and realities of Chinese development finance. *Third World Quarterly*, 42. évf. 2. sz. 239–253.
- Stålhane Hiim, Henrik – Stenslie, Stig (2019): China's Realism in the Middle East. *Survival*, 61. évf. 6. sz. 153–166.
- Sun, Degang (2019): China's approach to the Middle East: Development before Democracy. In: Lons, Camille (szerk.): *China's Great Game in the Middle East*. *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*, 2019. 10. 21., 17–25. [https://ecfr.eu/wp-content/uploads/china\\_great\\_game\\_middle\\_east.pdf](https://ecfr.eu/wp-content/uploads/china_great_game_middle_east.pdf) (2021. 10. 05.)
- US Plans Infrastructure Projects in Latin America to Counter China Initiatives. *NBC News*, 2021. 09. 28. <https://www.nbcnews.com/news/latino/us-plans-infrastructure-projects-latin-america-counter-china-initiativ-rcna2308> (2021. 11. 02.)

- US Watching China's Growing Influence in Latin America. VOA (*Voice of America*) News, 2009. 10. 31. <https://www.voanews.com/a/a-13-2006-04-19-voa3/398242.html> (2008. 02. 27.)
- Vadell, Javier A. (2019): China in Latin America: South–South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, 46. évf. 2. sz. 107–125.
- Virmani, Arvind (1999): Potential Growth Stars of the 21<sup>st</sup> Century: India, China and the 'Asian Century'! *Chintan Occasional Paper*, 1999. okt. <https://www.icrier.org/pdf/pgstars21bw.pdf> (2021. 10. 05.)
- Watch again: Russia, China veto US push for UN action on Venezuela. *Euronews*, 2019. 07. 26. <https://www.euronews.com/2019/02/28/watch-live-un-security-council-votes-on-rival-us-russian-proposals-on-venezuela> (2021. 10. 05.)
- Wechsler, William F. (2019): US Withdrawal from the Middle East: Perceptions and Reality. In: Mezran, Karim – Varvelli, Arturo (szerk.): *The MENA Region: Great Power Competition*. Ledi Publishing, Milano. 13–38.
- Wigell, Mikael (2016): China's Advance in Latin America: Geostrategic Implications for Europe, the US, and the Region Itself. *FIIA Briefing Paper* 199. <https://www.fiaa.fi/en/publication/chinas-advance-in-latin-america-2> (2021. 11. 02.)
- Wu, Bingbing: (2021): China and New Middle East. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 23. évf. 3. sz. 443–457.
- Zhao, Minghao (2019): Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US–China Strategic Competition. *The Chinese Journal of International Politics*, 12. évf. 3. sz. 371–394.

## TRANZAKCIONALIZMUS ÉS REALIZMUS: DONALD J. TRUMP KÜLPOLITIKÁJA

Magyarics Tamás\*

Donald J. Trumpnak nem volt „jó” sajtója a főáramhoz tartozó médiumok, hírmagyarázók, politológusok és történészek között. A többségük egyfajta „aberrációnak” tekintette elnökségét, így kül- és biztonságpolitikáját is. Ez utóbbi területeken az évtizedes liberális internacionalizmust kérték számon az Egyesült Államok 45. elnökétől, beleértve a multilateralizmust, a nemzetközi szervezetekben való aktív és vezető részvételt, a szövetségesekkel való zökkenőmentes kapcsolatokat, az „értékek” vélt vagy valós érvényre juttatását a nemzetközi kapcsolatokban – hogy csak néhány elemét említsük ennek a wilsoni hagyománynak. Úgy tűnik azonban, hogy az elnök kétségtelenül rendhagyó stílusa esetenként elfedte a tényleges politikai cselekvést. Ha ez utóbbit nézzük, *sine ira et studio*, akkor Donald J. Trump külpolitikája, illetve külpolitikai öröksége távolról sem tűnik radikálisan messze elrugaskodottnak az amerikai külpolitika gyakorlatát tekintve. Más szavakkal, több a folyamatosság Barack Obama és Donald Trump, illetve Donald Trump és Joe Biden külpolitikájában, mint amennyire első pillantásra látszik.

Az átfogó stratégiai kérdés, amire a Trump-adminisztrációnak választ kellett adnia az volt, hogy a liberális nemzetközi rend továbbra is ugyanolyan formában szolgálja-e az Egyesült Államok érdekeit, ahogyan azt – bizonyos változtatásokkal – a hidegháborút követő évtizedekben tette. Egy másik megválaszolandó kérdés az volt, hogy Amerika a 2011. szeptember 11. után a tágabb Közel-Keleten vállalt kötelezettségeinek továbbra is eleget tud-e tenni kül- és belpolitikai sérelmek nélkül. Ugyancsak kérdésként merült fel, hogy az előző elnökök által folytatott politika Kínával kapcsolatban – alapvetően erőfeszítések Kína kooptálására a liberális nemzetközi rendbe – meghozta-e a várt eredményt vagy sem. Mindezeket a kérdéseket a két párt külpolitikai elitjének tagjai megpróbálták kikerülni, de Donald Trump „Washington” és a „mély állam” ellen indított verbális támadásai a 2016-os elnökválasztási kampány során legitimnek tűntek, és visszhangra találtak számos választónál. Trump jogosan vetette fel többször, így a külpolitikáról 2016. április 27-én elmondott beszédében is, hogy a hidegháború befejezése után az Egyesült Államok vezetői nem tudtak világos jövőképet adni sem az amerikai választóknak, sem a világnak. Élesen bírálta a megelőző vezetések „nemzetépítő” (jobban mondva, „államépítő”) törekvéseit elsősorban Afganisztánban és Irakban, valamint a bizonytalan és ellentmondásos politikát Egyiptomban, Líbiában és Szíriában – általánosságban az ún. arab tavasszal kapcsolatos amerikai politikát. Figyelmeztetett arra, hogy az Egyesült Államok erőforrásait tekintve túlterjeszkedett, és a szövetségei nem támogatják kellő mértékben Washington, noha haszonélvezői többek közt az amerikai biztonsági védőernyőnek.<sup>1</sup> Kimondatlanul benne volt a szövegben, hogy az Egyesült Államok a továbbiakban nem képes globális szupremáciára a megváltozott belpolitikai és nemzetközi környezet miatt.

\* Magyarics Tamás, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar; főmunkatárs Amerika Kutatóintézet, Nemzeti Közszerzői Intézet.

<sup>1</sup> Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. *The New York Times*, 2016. 04. 27. <https://nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (2021. 09. 22.)

Egy realistább, „haszonelvűbb” külpolitikát ígért, amelyben az igazodási pont az Egyesült Államok érdekei lesznek (*“America First”*), és ennek alapján fogja kezelni Washington a szövetségeseit és a versenytársait is. Ez a felfogás veszélyes aberrációt jelentett az évszázados, hagyományos amerikai önkép és külpolitika terén egyaránt, mivel kimondatlanul az amerikai „kivételesség” mítoszát kérdőjelezte meg, és az Egyesült Államokat az önértékek által vezérelt „normális” országnak minősítette. Donald Trump lényegében a nixon–kissingeri külpolitikai felfogáshoz nyúlt vissza, ami már akkor is kiváltotta a liberálisok ellenszenvét. A 2000-es évek második évtizedében pedig a Demokrata Párt és a Republikánus Párt külpolitikai elitjei nagymértékű átfedést mutattak, s közöttük az időnkénti ellentétet mindössze a taktika, s nem a stratégia váltotta ki.

## Közel-Kelet

Valójában egyes kérdésekben a 2010-es évek elején már a liberális főáram is – a demokrata és a republikánus párti *establishment* – korrekciókat hajtott végre a gyakorlatban George H. W. Bush, Bill Clinton és George W. Bush internacionalista külpolitikájában, jóllehet a hagyományos retorika részben elfedte ezt a fordulatot. Elsősorban az ifjabb Bush elnöksége alatt számos, kulcspozíciót betöltő neokonzervatív közel-keleti (utópisztikus) politikáján változtatott Barack Obama, aki megkezdte az óvatos kihátrálást a térség demokratikus átalakítását célzó amerikai politika mögül. (Richard Haass egyenesen a *The Age of America First*-ről beszél a 2010-es évek kapcsán.)<sup>2</sup> Obama elnök felismerte, hogy az ambiciózus célok (demokráciaexport, „nemzetépítés” stb.), valamint az arra fordított erőforrások nincsenek összhangban; továbbá, hogy ha a terveket ténylegesen meg kívánnák valósítani, ahhoz nem lennének meg a megfelelő erőforrások, nem is szólv a belpolitikai támogatás hiányáról. Ilyen értelemben Donald Trump közel-keleti politikája több folyamatosságot mutat az előző demokrata adminisztrációéval, mint amit sokan hajlandók elismerni. Sőt, ugyanez mondható el a Trump- és a Biden-adminisztrációk politikájáról a tágabb Közel-Keleten. Biden elnök döntése az elődje által a tálibokkal kötött egyezmény be- és megtartásáról (noha alkotmányjogilag lehetséges lett volna újratárgyalni a megállapodást), és a sok szempontból rendezetlen kivonulás Afganisztánból ékes példa erre. A Trump-adminisztráció Szíria esetében is lényegében folytatta a *light footprint* obamai politikáját, s végül a katonai beavatkozás teljes leállítás mellett döntött. Szíriai politikájával Barack Obama és Donald Trump esélyt adott Oroszországnak, hogy erősítse közel-keleti jelenlétét, valamint a damaszkuszi rezsimnek, hogy gyakorlatilag – legalábbis átmenetileg – győztesen kerüljön ki a polgárháborúból. Kicsit tágabb perspektívában az Irán–Szíria–Hezbollah „tengely” erősödött.

Donald Trump közel-keleti stratégiája a jelek szerint arra irányult, hogy ezt a hatalmi csoportot ellensúlyozza, és hogy Irán középhatalmi törekvéseinek gátat szabjon. Ennek érdekében kilépett az Egyesült Államok az Obama-adminisztráció által Iránnal 2015. július 14-én megkötött (P5+1) multilaterális alkuból (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), ismételt szankciókat vezetett be Teherán ellen, és erre ösztönözte a szövetségeseket is. Donald Trump részben jogosan ellenezte a nukleáris megegyezést, mert az nem foglalkozott a tágabb Közel-Kelet hosszabb, vagy akár közepes távú stratégiai problémáival, köztük az iráni síita befolyás terjedésével olyan államokban, mint például Irak. Az iráni nukleáris programok verifikációja sem volt százszázalékos; az

<sup>2</sup> Haass, Richard (2021): *The Age of America First. Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus. Foreign Affairs*, 2021. nov.–dec. <https://foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first> (2021. 10. 10.)

Egyesült Államokban elsősorban a republikánusok azzal támadták a megegyezést, hogy az mindössze elodázza az időpontot, amikor Irán nukleáris hatalommá válik. Egy ilyen fejlemény pedig – többek közt – a tömegpusztító fegyverek potenciális elterjedését vonhatná maga után a térségben, nem is szólva arról, hogy Izrael biztonsági helyzete alapjaiban rendülhetne meg.

A Trump-adminisztráció közel-keleti biztonságpolitikájának másik pillére Izrael volt – s ebben sem volt semmi újdonság. Donald Trump azonban diplomáciai téren szakított a korábbi adminisztrációk gyakorlatával, és Tel-Avivból Jeruzsálembe helyezte át az amerikai diplomáciai képviselőt, eleget téve az izraeli kormányok ismételt kéréseinek. A döntés szimbolikája nyilvánvaló volt: Washington az izraeliek mellett tette le a voksát a palesztinok ellenében a város vitatott státusával kapcsolatban. A Trump-adminisztráció közel-keleti politikájának másik elemét az Izrael és az arab államok közötti megbékélés, de legalábbis a formális diplomáciai kapcsolatok felvétele jelentette. Ennek keretében Donald Trump vejének, Jared Kushnernek a vezetésével az amerikaiak tető alá hozták az ún. Ábrahám-megállapodásokat (2020. augusztus 13.), amelyekben az Egyesült Arab Emírségek – Egyiptom és Jordánia után harmadik arab államként – elismerte a zsidó államot. A trumpi közel-keleti stratégia négy elemét tehát az alábbiakban lehet összegezni: 1) megerősített stratégiai kapcsolat Szaúd-Arábiával (így jelentős fegyvereladások, nukleáris technológiai együttműködés, és diplomáciai támogatás, például Jemen ügyében stb.); 2) kísérlet Irán diplomáciai és gazdasági elszigetelésére, így annak gyengítése; 3) Izrael biztonságának növelése újabb arab államok és Izrael közötti politikai viszony rendezésével; és 4) a térségben a szárazföldi amerikai jelenlét csökkentése, valamint a régió biztonságának és stabilitásának növelése az ún. *offshore balancing* révén.

## Szövetségesek/NATO

Az idealista és a realista vonulat az amerikai külpolitikában mindig is egyidejűleg volt jelen, az Egyesült Államok esetében ezért inkább arról beszélhetünk, hogy egyes korszakokban melyik érvényesült jobban a másikkal. Ilyen értelemben a trumpi realizmus nem jelentett újdonságot; a nóvumot az jelentette, hogy az amerikai érdekvérvényesítést nem vonta be idealista ideológiai mázzal. Donald Trump nyíltan beszélt arról, és hirdette azt, hogy adminisztrációja a hagyományos erőegyensúlyi/hatalmi egyensúlyi állásponttól kívánja a nemzetközi kapcsolatait alakítani. Ezt az elvet a szövetségesekkel szemben is érvényesíteni kívánta a realizmus egy szűkebben felfogott változatával, tranzakcionális módon. A kifejezés a társadalomtudományból került át a politológia és a nemzetközi kapcsolatok kutatásába. A tranzakcionalizmust a nemzetközi kapcsolatokban alapvetően az alábbiak jellemzik. Először, a kétoldalú kapcsolatok előtérbe helyezése a többoldalú kapcsolatokkal szemben; következésképpen a szövetségek, nemzetközi intézmények és szervezetek háttérbe szorítása. Másodszor, az értékalapú külpolitika és döntéshozatal; az egyes kapcsolatokat azon méri, vajon előnyt jelent-e az adott országnak vagy sem. Harmadszor, főként rövid távú célokat tűz ki maga elé, „most akar nyerni”, s ilyen módon nem favorizálja a (nagy) stratégiákat. S végül, szoros kapcsolat a külpolitika tranzakcionalista felfogása és a belpolitika között (valójában bármilyen külpolitika és a belpolitika között).<sup>3</sup> Donald Trump populista színezetű belpolitikája

<sup>3</sup> Lásd többek közt: Bashirov, Galib – Yilmaz, Ihsan (2020): The rise of transactionalism in international relations: Evidence from Turkey's relations with the European Union. *Australian Journal of International Relations*, 74. évf. 2. sz. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10357718.2019.1693495> (2021. 10. 01.)

megkívánja az azonnali és lehetőség szerint látványos sikereket, vagy legalább azoknak a látszatát. Meg kell azonban jegyezni, hogy az azonnali sikereket az amerikai politikai rendszer sajátossága szinte kikényszeríti, amennyiben egy elnök gyakorlatilag csak négy évre tervezhet; az újrávalasztás lehetséges, de kezdettől fogva két elnöki ciklusra tervezni szinte példa nélkül álló lenne az ország történetében.

Donald Trumpnak a szövetségesekhez való viszonya éles bírálatok keresztjébe került. Az európai NATO-szövetségesekkel, Dél-Koreával és Japánnal a védelmi költségek megosztása miatt robbant ki vita. A szövetségesek tehervállalásával kapcsolatban az amerikai vezetésre korábban is jellemző volt, hogy időről időre felvetette a NATO európai tagjainak elégtelen hozzájárulását a közös terhek viseléséhez. Meg lehet említeni ebben az összefüggésben Mike Mansfield szenátor 1971-es javaslatát, amely az Európában állomásozó amerikai csapatok létszámát a felére kívánta csökkenteni, hogy így ösztönözzék az európaiakat a nagyobb tehervállalásra. (A javaslatot az amerikai Szenátus 61:36 arányban leszavazta.) Donald Trump közvetlen elődjének, Barack Obamának első védelmi minisztere, Robert Gates 2011. június 11-én drámai hangú figyelmeztetést intézett az európai szövetségeseknek címezve;<sup>4</sup> majd az Atlanti Szövetség walesi csúcstalálkozóján (2014. szeptember 4–5.) a tagállamok amerikai nyomásra ígéretet tettek védelmi költségvetésük GDP-arányosan 2 százalékra emelésére 2024-re. Trump kampánybeszédeiben és elnökként is sürgette az európai NATO-tagokat, külön kiemelve Németországot, a kötelezettségvállalásuk teljesítésére. Washington azt is szeretné egy ideje elérni, hogy az európai NATO-tagok nagyobb szerepet vállaljanak a szomszédságuk (a Földközi-tenger, Észak-Afrika, sőt a Közel-Kelet) stabilitásában a globális tehermegosztás keretében. Trump elnök – feltehetően tudatosan, nyomásgyakorlás céljából – még arról is beszélt, hogy a NATO elavult, és az Egyesült Államok amúgy is globálisan túlságosan sok kötelezettséget vállaló haderejének ki kellene vonulnia Európából. A két ázsiai szövetséges esetében az amerikai elnök hasonlóképpen nagyobb pénzügyi hozzájárulást követelt a közös védelemhez. A valóságban azonban Donald Trump, tudatosan vagy sem, de nem beszélt arról a tényről, hogy az amerikai katonai jelenlét Európában és a Távol-Keleten (az Ázsia–Csendes-óceán térségben) nagymértékben létfontosságú amerikai érdekekről (is) szól, s nem filantróp vállalkozás. Először is, az Egyesült Államok intézményi szinten kizárólag a NATO révén „európai hatalom”, s mint ilyen, közvetlenebbül tudja befolyásolni az itteni politikai, gazdasági és biztonsági folyamatokat, mintha mindezt az Atlanti-óceán túlsópartjáról tenné. Ennek részeként az amerikai haderő állomásoztatása Németországban az európai stabilitás döntő eleme (egy potenciálisan újrafegyverkező Németország az amerikai védőernyő hiányában Franciaország és más európai államok „lidércálma”). Másodszor, az Egyesült Államok első védővonala Európa, illetve Kelet-Ázsia. Harmadszor, a biztonsághoz való pénzügyi hozzájárulás mikéntje is vitatott: a biztonsági agenda jelentős bővítésével a „puha” biztonság sok esetben ugyanolyan fontossá vált, mint a „kemény” biztonsági

<sup>4</sup> „A szikár valóság az, hogy az amerikai Kongresszusban – és az amerikai társadalomban általában – egyre kisebb szándék és türelem van arra, hogy az egyre becsebb forrásokat olyan nemzetek érdekében költsük, amelyek a jelek szerint nem hajlandók megfelelő erőforrásokat fordítani, vagy a szükséges változtatásokat végrehajtani annak érdekében, hogy komoly és képességekkel rendelkező partnerek legyenek a saját védelmükben. Egyes államok nyilvánvalóan azt várják az amerikai adófizetőkől, hogy az európai védelmi költségvetések csökkentéséből adódó nagyobb biztonsági terheket vállalják át.” (A szerző fordítása) *“The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress – and in the American body politic writ large – to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defense. Nations apparently willing and eager for American taxpayers to assume the growing security burden left by reductions in European defense budgets.”* Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO. Atlantic Council, NATOsource blog, 2011. 06. 10. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-speech-by-robert-gates-on-the-future-of-nato/> (2021. 10. 01.)

garanciák megléte. Az előbbi esetében az európai hozzájárulás nagyobb, mint az amerikai, de a trumpi számítások mindössze azt a biztonsági dimenziót vették figyelembe, amelyben az Egyesült Államok vitathatatlanul előnyben van.

Ráadásul az atlanti szövetség klasszikus esete annak, amikor az „egész” több a „részek” összességénél. Az Egyesült Államok és európai szövetségesei együtt sokkal hatásosabban tudnak fellépni nem csupán a hagyományos biztonsági kihívások esetén. A közös fellépés egyszerűen elkerülhetetlen a transznacionális kihívások esetében, a nemzetközi terrorizmustól kezdve a migrációs kérdéseken át a klímaváltozás kezeléséig. Jóllehet általában véve csökkent a „Nyugat” relatív hatalma az utóbbi évtizedekben, ám az atlanti közösség számottevő tagjainak történelmileg kialakult globális kapcsolatrendszere, ismeretei, közvetett befolyásolási képességei, melyeket nem lehet mennyiségileg pontosan meghatározni, minőségi különbséget jelentenek számos helyen. Példaként elsősorban a frankofón világot és a Brit Nemzetközösséget lehet említeni. Ebben az értelemben a minden viszonyból előnyt kicsikarni kívánó trumpi kül- és biztonságpolitika rövidlátásra vallott. Ami hiányzott ebben az értelemben a Trump-adminisztráció külpolitikájából, az az a képesség, hogy egy stratégiai rendezőelv alá rendelje a különböző kül- és biztonságpolitikai lépéseket, valamint hogy különbséget tegyenek a stratégiai és a taktikai lépések között, és elfogadják azt, hogy az Egyesült Államok globális hegemoniájáért esetenként taktikai engedményeket kell tenni, és nem egy pedáns könyvvizsgáló módjára kell kezelni a szövetségeseikkel fenntartott viszonyt. A „tartozik” és „követel” követelményét lehetetlen minden egyes relációban nem csupán egyensúlyba hozni, de pozitív mérleggel is megvalósítani. Az Egyesült Államok nem kizárólag a saját erejéből tudott a Szovjetunió fölé kerekedni a hidegháború alatt; a sikerét nagy részben kiterjedt szövetségi rendszerének is köszönhetette, valamint annak, hogy esetenként akár a saját rövid távú érdekei ellenében nagyvonalúan viselkedett politikai, gazdasági, vagy akár diplomáciai kérdésekben. Donald Trump a jelek szerint a rövid távú hasznot szem előtt tartó üzleti mentalitást hozta magával a Fehér Házba, ami még az üzleti életben sem fizetődik ki hosszú távon, nem is szólva a sokkal összetettebb nemzetközi kérdésekről.

## Kína

A Trump-adminisztráció 2017. decemberben nyilvánosságra hozott Nemzetbiztonsági Stratégiája (*National Security Strategy*, NSS) Kínát és Oroszországot jelölte meg az Egyesült Államok globális céljait leginkább veszélyeztető két államnak.<sup>5</sup> Az amerikai Kína-politika a 20. század utolsó évtizedétől kezdve komoly dilemmák elé állította az egymást követő elnököket. Kína ez alatt az idő alatt – hivatalosan – volt „stratégiai partner” és „stratégiai versenytárs”, valamint „rendszerszintű rivális” (az államnak a gazdaságban játszott szerepét illetően) is, de valójában sem a demokrata, sem a republikánus adminisztrációk nem tudták egyértelműen tisztázni, pontosan milyen viszonyra is törekszenek az ázsiai óriással.

Az Egyesült Államok és Kína az 1970-es évek elején stratégiai szövetségre lépett a Szovjetunió ellen. Washington és Peking együttműködése elsősorban a biztonságpolitikában valósult

<sup>5</sup> „China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence”. National Security Strategy of the United States of America. Trump White House Archives, 2017. dec. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (2021. 09. 28.)

meg, ebbe egyaránt beletartozott a hírszerzési adatok cseréje, az amerikai haditechnika eladása Kínának, és a védelmi minisztériumok közötti együttműködés. A két ország együtt kívánta feltartóztatni és gyengíteni a szovjetek kliensállamainak tekintett országokat, így – többek közt – Vietnámot, amelynek délkelet-ázsiai vezető szerepre törekvését sem az amerikaiak, sem a kínaiak nem nézték jó szemmel. A stratégiai együttműködésnek az 1989 tavaszán Kínában lezajlott események sem vetettek véget. A június eleji Tienanmen téri vérengzés után alig pár héttel Brent Scowcroft nemzetbiztonsági tanácsadó titokban Pekingbe repült, ahol a legmagasabb szinten fogadták, és a tárgyalópartnerei közt volt Teng Hsziao-ping is. Scowcroft decemberben, már nagyobb nyilvánosság mellett, megismételte az utazását. A két látogatásnak, valamint a színpalak mögötti egyeztetéseknek egyértelmű volt az üzenete: a Bush-adminisztráció fontosabbnak tartotta a két ország stratégiai együttműködését, mint az emberi és polgári jogok érvényesülését Kínában. (Meg kell jegyezni, hogy az ezen a téren elhangzó időnkénti hangosabb amerikai bírálatok gyakorlatilag nem érintették az amerikai érdekek érvényesítését akár kétoldalú, akár multilaterális szinten.)

A Szovjetunió összeomlása után, valamint Kína gyors ütemű gazdasági fejlődése mellett az amerikai Kína-politika szükségszerűen változott. A stratégiai keretet az 1990-es évek elejétől kezdve az a törekvés jelentette, hogy az Egyesült Államok és szövetségesei megpróbálták Kínát úgymond kooptálni az Amerika vezette liberális nemzetközi rendbe. Ez a stratégia elsősorban arra irányult, hogy Pekinget bevigyék a Világkereskedelmi Szervezetbe (*World Trade Organization*, WTO). A stratégiát akár a 19. és 20. század fordulóján született „nyitott kapu” politika modern változatának is fel lehet fogni. Alapvetően két célja volt az Egyesült Államoknak ebben a törekvésében, egyrészt megnyitni a potenciálisan hatalmas kínai piacot az amerikai áruk és szolgáltatások előtt, másrészt biztosítani azt, hogy az amerikai – és más külföldi – érdekeltségek a WTO szabályainak védelmében működhessenek Kínában. Az eredmény felemásnak mondható. Igaz, hogy a külföldi gazdasági érdekeltségek több lehetőséghez jutottak, ellenben Peking rendkívül egyoldalúan értelmezte a WTO szabályait. Így – többek közt – kikényszerített technológiai transzferrel élt számos nyugati vállalattal szemben; közös külföldi–kínai vállalkozások létrehozására kényszerítette számos esetben a külföldi partnert; dömpingáron adott el külföldön; meg nem engedett állami szubvenciókkal támogatott kínai vállalatokat; és a valutamanipulációtól sem riadt vissza. Részben ezeknek a gyakorlatoknak köszönhetően Kína óriási, éves szinten több száz milliárd dollár kereskedelmi többletet halmozott fel az Egyesült Államokkal szemben. (A kínaiak olyan, elsősorban olcsó árucikkeket termeltek és exportáltak Amerikába, mint a bútorok, gyerekjátékok, műanyag áruk, olcsó ruházati cikkek, és így tovább. Később az olcsóbb elektronikai árucikkek, mint a PC-k, mobiltelefonok stb. tették ki a kínai export nagy részét.) Az 1990-es évek, valamint a 2000-es évek első évtizedeiben az amerikai adminisztrációk, függetlenül attól, hogy demokraták vagy republikánusok voltak, alapjában elfogadták ezt a helyzetet, nagy részben belpolitikai okokból (olcsó iparcikkek biztosítása az amerikai társadalom alsó-közép és alsó rétegeinek, amelyeknek a jövedelme jobb esetben stagnált, rosszabb esetben csökkent ezekben az időkben). Amikor tehát Donald Trump az 2016-os elnökválasztási kampányban támadta a kínaiakat és az előző amerikai adminisztrációkat a felhalmozott kétoldalú külkereskedelmi deficitért, teljes mértékben jogos és legitim kérdéseket vetett fel.

Mint számos más esetben, a helyesen feltett kérdésekre adott válaszok nem voltak adekvátak. Mindenekelőtt azt kellett volna figyelembe venni, hogy az amerikai munkahelyek megszűnésének egyes ipari szektorokban nem elsősorban az volt az oka, hogy az amerikai vállalatok külföldre, így a Távol-Keletre, Délkelet-Ázsiába vagy akár Mexikóba telepítettek munkahelyeket. A hagyományos

iparágak nehézségét az Egyesült Államokban a globalizáció (aminek összességében az Egyesült Államok nyertese) és a nagyfokú automatizálás jelentette (mely utóbbiból hasonlóképpen Amerika is profitált). A munkahelyek repatriálása tehát eleve csak részsikereket hozhatott – és hozott is. Az amerikai vállalatok hazacsábítása, többek közt alacsonyabb vállalati adóval (melyet 35 százalékról 21 százalékra csökkentett a Trump-adminisztráció) ugyancsak részsikereket ért el, amennyiben a Kínára nehezedő gazdasági nyomás elől több vállalat nem az Egyesült Államokba, hanem délkelet-ázsiai országokba költözött. Továbbá az amerikai és a kínai gazdaság az évek során egymástól nagymértékben függővé vált. A gazdasági-kereskedelmi interdependencia azt jelentette, hogy a Kínából érkező árucikkek vámjának emelése hátrányosan érintette, metaforikusan a K-Mart és a Wal-Mart vevőkörét, azaz a kevésbé tehetős vásárlókat az Egyesült Államokban. Egy másik csoport, amelyiket az amerikai–kínai kereskedelmi háború gazdaságilag hátrányosan érintett, a mezőgazdaságból élők voltak Amerikában. Trump elnök Kínával szemben alkalmazott büntető-vámjaira és egyes Amerikában működő kínai nagyvállalatok elleni fellépésre válaszul Peking erőteljesen csökkentette az amerikai mezőgazdasági termékek importját, így többek közt a szójást, a marhahúst és a disznóhúst. A behozatali korlátozások által leginkább sújtottak az Egyesült Államok ún. vörös (azaz republikánus) államaiban élnek, emiatt a Trump-adminisztráció dollár tízmilliárdokkal kárpótolta a választások szempontjából rendkívül fontos réteget. (Zárójelben megjegyzendő, hogy a szubvenciók elvileg ellentmondtak Donald Trump azon törekvésének, hogy csökkentse a központi, szövetségi kormányzat szerepét gazdasági és társadalmi téren is.)

Kína gazdasági térnyerését volt hivatva gátolni többek közt a Csendes-óceáni Partnerségi Megállapodás (*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPPA), egy 12 országot tömörítő szabadkereskedelmi egyezmény – amelynek Kína nem volt részese. A tervezett gazdasági együttműködésnek ki nem mondott stratégiai célja volt Peking befolyásának csökkentése a térségben. Ez gyakorlatilag azzal járt volna, hogy az Egyesült Államok megnyitja a piacát a többi részt vevő állam előtt, ami a demokrata és a republikánus szavazók egy részének azt jelentette volna, hogy újabb (többnyire olcsó) áruk árasztják el az amerikai piacot, és az amerikai vállalatok újabb lehetőséghez jutnak a munkahelyek külföldre vitelében. Ezek a félelmek – amelyeknek egy része már az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (életbe lépett 1994. január 1.) bevezetésekor is jelen volt – most ismét a felszínre kerültek. A 2016-os elnökválasztási kampányban Donald Trump a TPPA ellen lépett fel, sőt még demokrata párti ellenfele, Hillary Clinton sem lelkesedett az egyezményért, a párt baloldala pedig, Bernie Sandersszel az élen, kifejezetten ellenezte azt. Bizonyos mértékben hasonló megfontolások húzódtak meg a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) elfogadása elleni érvek hátterében is. Trump elnökként kiléptette az Egyesült Államokat a TPPA-ból, és „jelelte” a TTIP-t. A mögöttes gazdaságfilozófia Trumpnak azt a meggyőződését tükrözte, amely szerint az Egyesült Államok számára általában hátrányosak a multilaterális szerződések és keretek; Washington bilaterális alapon jobban tudja érvényesíteni az érdekeit az erőfölényét kihasználva. A TPPA-nál ismételtén megfigyelhető a tranzakcionális gondolkodás egyik gyengesége: az esetleges rövid távú, és feltehetően aránylag csekély külkereskedelmi hátrányok miatt Donald Trump szem előtt tévesztette a stratégiai célt, azaz Kína gazdasági befolyásának és mozgásterének szűkítését a Csendes-óceán térségében. Helyette Kína részvételével 2020 novemberében megalakult a 15 országot magában foglaló Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Korai még megmondani, hogy milyen eredményeket fog valójában felmutatni ez a világ ipari termelésének közel egyharmadát adó tömörülés, de az Egyesült Államok távolmaradása egy

ilyen regionális szervezetből semmiképpen sem javítja annak helyzetét a Kínával való stratégiai vetélkedésben.

A 2000-es évek elején kezdett nyilvánvalóvá válni, hogy Kína nem kíván beilleszkedni az Egyesült Államok vezette liberális nemzetközi rendbe. Az alternatívák keresése, illetve az Egyesült Államok regionális, valamint globális hegemoniájának csökkentésére irányuló lépések már Hu Csin-tao vezetése alatt megkezdődtek, majd aztán a 2012-től a vezetést átvevő Hszi Csin-ping alatt erősödtek meg. A nagy publicitást kiváltó BRIC-országok (Brazília, Oroszország, India és Kína) első formális csúcstalálkozójára 2009 júniusában került sor, majd elsősorban politikai okokból 2010-ben felvették még ötödik tagnak Dél-Afrikát is (BRICS). A társulás a tagok nyilvánvalóan eltérő stratégiai érdekei miatt gyakorlatilag nem működik. Gazdasági-kereskedelmi téren egyértelműen az Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI) Kína globális zászlóshajója, melyet kiegészítenek olyan regionális intézmények, mint például az 2016-ban alapított Ázsiai Infrastrukturális Befektetési Bank (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB). Ugyanakkor Peking egyre erőszakosabban kezdett el fellépni a Dél-kínai- és a Kelet-kínai-tengeren, veszélyeztetve az Egyesült Államok szövetségeseinek (így Japánnak) a pozícióit. Washington gyakorlatilag a hidegháború alatt sikeresnek bizonyult feltartóztatás politikájához folyamodott – noha ezt hivatalosan mindig cáfolták, és cáfolják. Az Obama-adminisztráció *“pivot/rebalance to Asia”*-ja részeként az amerikai haditengerészet arányainak megváltoztatása a csendes-óceáni térség javára ennek egyértelmű jele volt. A Bush-adminisztráció korábban Indiával kötött nukleáris együttműködési megállapodását is ide lehet sorolni ugyanúgy, mint a 2007-ben kezdett négyoldalú biztonsági dialógust (*Quadrilateral Security Dialogue*, QUAD) az Egyesült Államok, Japán, India és Ausztrália között. A katonai feltartóztatás napjainkig legújabb eleme pedig a 2021. szeptember közepén bejelentett ausztrál–brit–amerikai együttműködés (AUKUS), amelynek keretében Canberra Washington és London segítségével nukleáris meghajtású tengeralattjárókat kap a Csendes-óceán–Ázsia térség biztonságának védelmére. Donald Trump a „kemény” biztonsági kérdésekre kevesebb figyelmet fordított – noha a fegyveres erők költségvetésének növelése közvetetten elsősorban Kínának szólt, hiszen az Egyesült Államoknak nincs Kínán kívül jelenleg tényleges vetélytársa.

## Oroszország

Oroszországgal Vlagyimir Putyin 2000-es hatalomra kerülésétől kezdve némileg hasonló volt a helyzet, mint Kínával: az egymást követő amerikai adminisztrációk nem tudták igazán eldönteni, hogy Oroszországgal pontosan milyen viszonyt is szeretnének. Dmitrij Medvegyev egyciklusos elnöksége (2008–2012) nem változtatott alapvetően a két ország közötti kapcsolatok dinamikáján, részben azért, mert Putyin miniszterelnökként is az ország „erős embere” maradt. George W. Bush elnöksége alatt az Egyesült Államok üdvözölte a georgiai „rózsás forradalmat” 2003-ban, de erőtlén diplomáciai tiltakozáson túl nem sokat tett Georgia támogatására a 2008-as georgiai-orosz háborúban. Hasonlóképpen üdvözölte az ukrainai „narancsos forradalmat” 2004-ben, de nem tett különösebb erőfeszítéseket a papíron Nyugat-barát ukrán vezetés támogatására. Ez a távolságtartó politika megváltozott a 2013–2014-es kijevi megmozdulások alatt, amikor az európai ügyekért felelős külügyminisztériumi államtitkár, Victoria Nuland vezetésével meglehetősen egyértelmű támogatást és útmutatást adott az Euromajdan ellenzéki tömörülésnek, majd amikor Oroszország 2014-ben elfoglalta a Krím-félszigetet, az Egyesült Államok a szövetségeseivel együtt

jelentős mértékű szankciókat léptetett életbe Moszkva ellen. Az Obama-adminisztráció azonban nem kockáztatta meg, hogy fegyverekkel lássa el az oroszok ellen Kelet-Ukrajnában küzdő ukrán katonaságot – erre csak Donald Trump elnöksége alatt került sor.

Donald Trump azonban kezdettől fogva egyfajta csapdába került Oroszországgal kapcsolatban. A demokraták – azóta sem bizonyítottan – azzal vádolták, hogy összejátszott az oroszokkal, és hogy Moszkva segítségével került a Fehér Házba. Részen ez is magyarázhatja azt a kétarcú politikát, amelyet a Trump-adminisztráció folytatott Oroszországgal szemben – ebből a relációból is hiányzott egy átfogó stratégiai keret. Az amerikai politikát alapvetően egyrészt Trump elnök hitvallása határozta meg, aki kijelentette, hogy „*ki lehet jönni Oroszországgal*”<sup>6</sup> és személy szerint Vlagyimir Putyinnal, másrészt a kormányzat „keményvonalasai”, akik – például John Bolton nemzetbiztonsági tanácsadó – erélyesebb fellépést sürgettek Moszkvával szemben. Ennek megfelelően az elnök kiállt amellett, hogy Oroszországot ismét hívják meg a G7-ek találkozójára, 2018. július 18-án pedig az amerikai–orosz csúcstalálkozóknak talán legabszurdabb epizódjaként Donald Trump a közös sajtótájékoztatón kijelentette, hogy megkérdezte Vlagyimir Putyint: beavatkoztak-e a 2016-os amerikai elnökválasztásba, és ő – személy szerint – elfogadja, hogy az orosz vezető kategorikusan tagadta a vádat. Ugyanakkor a Trump-adminisztráció elkezdett fegyvert szállítani az oroszokkal harcoló ukránoknak, az Európai Elrettentési Kezdeményezés (*European Deterrence Initiative*) keretében növelte a katonai támogatást a kelet-közép-európai országok (mindenekelőtt Lengyelország) számára, valamint több tucat orosz diplomatát utasított ki az Egyesült Államokból és bezáratta a seattle-i orosz konzulátust. (Ez 2018. márciusban, a Szkripál-botrány után történt, Oroszország válaszul a vlagyivosztoki és a jekatyerinburgi amerikai képviseleteket záratta be.) A sorba illeszkedik az Északi Áramlat 2-es gázvezeték megépítésének ellenzése, valamint a fegyverzetkorlátozási tárgyalások befagyasztása (például az Új START meghosszabbításáról), sőt az 1987-ben aláírt közepes hatótávolságú nukleáris erőkről szóló szerződés (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF) felmondása is 2019. augusztus 2-án. Ez utóbbi esetében a Trump-adminisztráció azt szerette volna elérni, hogy a szerződés meghosszabbításánál Kínát is bevonják a tárgyalásokba, de erre sem Moszkva, sem Peking nem mutatott hajlandóságot.

## Nemzetközi szervezetek, multilaterális együttműködés

Donald Trump „*America First*” elképzelése sok szempontból nem volt kompatibilis a multilaterális intézményekben és szervezetekben a konszenzusos álláspontok sokszor időigényes kialakításával. Továbbá a multilaterális keretek gyakran kisebb játékkeret engednek az erősebb országoknak, mintha bilaterális alapon tárgyalnának a náluk gyengébb partnerekkel. A kétoldalú tárgyalások kedvezőbb eredményeket hozhatnak a nagyobb *pouvoir*val rendelkezők számára, noha azok rövidebb távon hathatnak. Donald Trump ismételt hangzatos véleménye szerint az Egyesült Államokat számos nemzetközi szervezetben „kihaználták” – példaként többször is hangsúlyosan emlegette a NATO-t. Támadta a korábbi adminisztrációkat, hogy nem megfelelően tárgyaltak Kína WTO-tag-ságát illetően, valamint hogy az Iránnal kötött „atomalkuban” is túl sok engedményt tettek Tehe-

<sup>6</sup> Weiss, Andrew S. (2019): Trump's Confused Russia Policy Is a Boon for Putin. And it isn't helped by the imminent departure of several staff with expertise on the subject. *POLITICO*, 2019. 06. 25. <https://www.politico.com/magazine/story/2019/06/25/trump-putin-russia-weiss-227205/> (2021. 10. 08.)

ránnak. Az előbbi kapcsán egyfajta vámháborúba kezdett, aminek a hatásfokát – amerikai oldalról – jelentősen csökkentette az, hogy főbb szövetségesei, így például Németország vagy Franciaország, nem kívánt ilyen harcba bocsátkozni a kínaiakkal. Irán esetében Donald Trump 2018 májusában kiléptette az Egyesült Államokat a JCPOA-ból, és az egyezmény helyett ún. maximális nyomást gyakorolt Iránra, ami a korábbi gazdasági szankciók felújítását, illetve megerősítését jelentette. Az uni-laterális döntést még az egyezményben részt vevő nyugati szövetségesei is bírálták.<sup>7</sup>

Donald Trump egyik legbizarrabb döntése az volt, hogy közvetlen tárgyalásba bocsátkozott Kim Dzsongun észak-koreai diktátorral, feladva a korábbi hatoldalú tárgyalási keretet. Az amerikai elnöknek részben igaza volt, amennyiben az évtizedes többoldalú tárgyalások gyakorlatilag semmilyen eredményre nem vezettek amerikai szempontból. Sőt, az évek folyamán Észak-Korea nukleáris képessége tett szert, és a hordozórakéták terén is komoly fejlődést ért el. Trump azonban egyrészt túlértékelte a személyes diplomácia hatásfokát, másrészt – és ez komoly téves helyzetértékelésről tanúskodik – úgy képzelte, hogy az észak-koreai kérdést legalábbis Kína aktív részvétele nélkül meg lehet oldani. Peking elsőrendűen érdekelt a térség hatalmi viszonyait illetően, és Észak-Korea, jóllehet alkalmanként még a kínai vezetést is kellemetlen helyzetbe hozza, fontos tényező Kína biztonságpolitikájának szempontjából. A lebonyolított találkozók Kim Dzsongunnal (2018. június 12-én Szingapúrban; 2019. február 27–28-án Hanoiban, végül 2019. június 30-án a két Koreát elválasztó demilitarizált zónában, ahol Trump – amerikai elnökként elsőként – pár percre még észak-koreai földre is lépett) jobbára csak PR-események voltak, és a koreai diktátor presztízsét növelték, miközben az amerikai elnöké csökkent, mivel megfelelő előkészítés és napirend nélkül ült le tárgyalni Kim Dzsongunnal.

A „puhább” nemzetközi szervezetek sem kerültek el Donald Trump unilateralista és nacionalista politikájának következményeit; Trump elnöksége elején, 2017. június 1-én kiléptette az Egyesült Államokat a két évvel korábban kötött párizsi klímaegyezményből. A döntésnek alapvetően két oka volt. Egyfelől az Egyesült Államokban meglehetősen sokan, elsősorban a Republikánus Párt támogatói közül nem hisznek abban, hogy a klímaváltozás emberi tevékenység eredménye, ilyen értelemben a lépés a republikánus törzsszavazóknak tett gesztus volt. (Joe Biden döntése pedig, hogy hivatali idejének első napján visszaléptette az országot a párizsi klímaegyezménybe, a Demokrata Párt baloldalának, az ún. progresszíveknek tett gesztusként értelmezhető.) Másfelől ugyancsak meglehetősen elterjedt a nézet az Egyesült Államokban, hogy a klímaegyezmények – általában – az iparilag fejlett országok gazdaságát fognák vissza, és alkalmat adnának a Kínához vagy Indiához hasonló államoknak, hogy gyorsabban zárkózzanak fel a „Nyugathoz”, mivel ezek az országok egyrészt enyhébb korlátozások alá esnek, másrészt pedig még azokat sem feltétlenül tartják be. Ebben az értelemben a párizsi klímaegyezményből való kilépés beleillett a trumpi gazdasági nacionalizmusba vagy protekcionizmusba. Donald Trump aztán 2020. májusban kiléptette az Egyesült Államokat az Egészségügyi Világszervezetből (*World Health Organization*, WHO) is azzal az általános indokkal, hogy az intézmény nem működik átláthatóan és nem hajlandó belső reformokat végrehajtani. A közvetlenebb, és erősen politikai színezetű indoklás szerint a szervezetre nyomást gyakorolt Kína, hogy „félrevezesse a világot” a COVID-19 eredetét illetően.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Lásd többek közt: Iran nuclear deal: Trump pulls out in break with Europe allies. *BBC News*, 2018. 05. 09. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44045957> (2021. 10. 10.)

<sup>8</sup> Trump announces end of US relationship with World Health Organization. *CNN politics*, 2020. 05. 29. <https://edition.cnn.com/2020/05/29/politics/donald-trump-world-health-organization/index.html> (2021. 09. 28.)

Az elnök válságkezelése a járvány alatt több mint ellentmondásos volt, és a Fehér Ház szinte kezdettől fogva Kínát tartotta felelősnek – különböző vizsgálatok szerint némi joggal – a vírus elterjedéséért. A WHO elleni lépés egyrészt az egyre növekvő Kína-ellenes hangulatot próbálta meglovasítani. Tágabb értelemben pedig a főleg republikánus szavazók jelentős része rendkívül szkeptikus az Egyesült Nemzetek Szervezete működését illetően, az ENSZ szakosított szervezeteit is beleértve, de a demokrata oldalon sem mindenki elégedett a világszervezet tevékenységével. Így az Obama-adminisztráció 2011-ben befagyasztotta az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) pénzügyi támogatását, mert az elismerte Palesztinát. Majd a Trump-adminisztráció már 2017-ben jelezte, hogy elhagyja az UNESCO-t (Izraellel együtt) a fenti ok miatt, s erre hivatalosan 2018 decemberében sor is került.<sup>9</sup> Nem csupán az ENSZ szakosított szervezetei kerültek már egy ideje az amerikai konzervatívok támadásainak keresztüzzébe. A Donald Trump elnöksége alatt nagyjából másfél évig (2018. április – 2019. szeptember) nemzetbiztonsági tanácsadói hivatalát betöltő John Bolton többször is ENSZ-reformokat sürgetett. Amikor pedig Bolton korábban, az ifjabb Bush-adminisztráció alatt az Egyesült Államok ENSZ-nagykövete volt (2005. augusztus – 2006. december), elsősorban az ENSZ Emberi Jogi Bizottságát támadta, mivel abban az emberi és polgári jogokat a saját országukban lábbal taposó államok (például Líbia) is helyet kaptak politikai okokból. Összefoglalva: Donald Trump legitim kérdéseket vetett fel az elbürokratizálódott és korrumpálódott ENSZ és az égisze alá tartozó szervezetek kapcsán, de nem biztos, hogy a kilépések sora volt a megfelelő válasz – kívülről ugyanis még nehezebb megreformálni egy intézményt, mint belülről.

## Felhasznált irodalom

- Bashirov, Galib – Yilmaz, Ihsan (2020): The rise of transactionalism in international relations: Evidence from Turkey's relations with the European Union. *Australian Journal of International Relations*, 74. évf. 2. sz. 165–184. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10357718.2019.1693495> (2021. 10. 01.)
- Haass, Richard (2021): The Age of America First. Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus. *Foreign Affairs*, 2021. nov.–dec. <https://foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first> (2021. 10. 10.)
- Iran nuclear deal: Trump pulls out in break with Europe allies. *BBC News*, 2018. 05. 09. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44045957> (2021. 10. 10.)
- Marwecki, Daniel (2019): Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO? *E-International Relations*, 2019. 02. 14. <https://www.e-ir.info/2019/02/14/why-did-the-u-s-and-israel-leave-unesco/> (2021. 10. 02.)

<sup>9</sup> Marwecki, Daniel (2019): Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO? *E-International Relations*, 2019. 02. 14. <https://www.e-ir.info/2019/02/14/why-did-the-u-s-and-israel-leave-unesco/> (2021. 10. 02.)

National Security Strategy of the United States of America. *Trump White House Archives*, 2017. dec. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (2021. 09. 28.)

Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO. *Atlantic Council, NATOSource blog*, 2011. 06. 10. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-speech-by-robert-gates-on-the-future-of-nato/> (2021. 10. 01.)

Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. *The New York Times*, 2016. 04. 27. <https://nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (2021. 09. 22.)

Trump announces end of US relationship with World Health Organization. *CNN politics*, 2020. 05. 29. <https://edition.cnn.com/2020/05/29/politics/donald-trump-world-health-organization/index.html> (2021. 09. 28.)

Weiss, Andrew S. (2019): 'Trump's Confused Russia Policy Is a Boon for Putin. And it isn't helped by the imminent departure of several staff with expertise on the subject. *POLITICO*, 2019. 06. 25. <https://www.politico.com/magazine/story/2019/06/25/trump-putin-russia-weiss-227205/> (2021. 10. 08.)

# AZ OTTHON KONFLIKTUSHOZ KÖTŐDŐ ELHAGYÁSÁNAK MODELLJEI, IRAKI ÉS SZÍRIAI BESZÁMOLÓK ALAPJÁN

Marton Péter\*

## Bevezetés

Ez a rövid tanulmány egy megjelenésre váró angol nyelvű cikk eredményeit összegzi. Először is bevezeti az otthon „konfliktushoz kötődő” elhagyásának tág fogalmát azon szűkítő, a laikusok és a szakirodalmi szerzők körében egyaránt jelen lévő feltételezések helyébe, melyek jellemzően a harcok közvetlen szerepével — és következésképpen közvetlen életveszély előli menekülésként — magyarázzák, miért távoznak a konfliktusövezetektől tömegesen emberek.

Az írás ezt követően az Irakból vagy Szíriából távozott, menedéket kereső<sup>1</sup> személyek narratíváit tekinti át 148 beszámoló alapján – ezek 132 különböző, nyilvánosan hozzáférhető, és kimerítő keresés nyomán azonosított forrásból származnak –, melyek több, mint 554 személy távozásának körülményeiről adnak információt, és pontosabb képet az otthon elhagyásának miertjéről, oksági mechanizmusairól.

Ebből az áttekintésből adódik a következtetés, hogy mind Irak (2003–), mind Szíria (2011–) esetében térben és időben is alapvető distinkciók szükségesek a lezajlott konfliktusok sokféleséget mutató jellegének és hatásainak megértéséhez. Az otthon elhagyásának számos különböző elgondolási modellje állítható fel, melyek a későbbiekben különféle (statisztikai vagy interjú) empirikus kutatások alapjául szolgálhatnak, minthogy ezekhez konkrét kérdéseket vethetnek fel.

## A fegyveres konfliktusok hatása az otthon elhagyására

A tanulmány kiindulópontja az a felismerés, hogy felülvizsgálatra szorulhat a menekültekkel különféle okokból foglalkozó szervezeteknek, és a gyakran egyszerűsítésekkel operáló médiadiszkursusnak az a visszatérő narratívája, miszerint a menedékkeresők közvetlen életveszély hatására, bombák elől és összeomlott otthonokból érkeznek.

Emellett szól legelőször is számos, a józan észen alapuló érv. Egy konfliktus *közelsége* éppen elég lehet ahhoz, hogy valakit menekülésre készítsen. Ha az életveszélynek akár csak a lehetősége fennáll, már nem feltétlenül racionális stratégia az egyén részéről a kivárás, kockáztatva ezzel, hogy a szóban forgó veszély realizálódik és közvetlenebb formában jelentkezik. Az életveszély lehetőségének fennállására az életveszély megelőző elkerülése a biztonságosabb válasz.

\* Marton Péter, egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Nem jogi, hanem tényleges értelemben: valahol, bárhol jobb körülmények között menedéket találni remélőkre utalva.

Az ilyen értelemben vett menekülés megvalósításához ugyanakkor erőforrások szükségesek, és ezek éppen azok számára állhatnak rendelkezésre nagyobb valószínűséggel, akik még nem veszítették el mindenüket, otthonukat, ingóságait. A kritikus gondolkodás jegyében mindemellett általános elvként az is érvként vetődhet fel, hogy ha bármivel kapcsolatban feltételezésekkel élünk adatok helyett, úgy ezekre a feltételezésekre érdemes rákérdezni, és — amennyiben lehetséges — elvégezni a verifikációjukat, bármennyire maguktól értetődőnek tűnjenek is.

Az otthon konfliktushoz kötődő elhagyásával foglalkozó szakirodalom is számos felismeréssel szolgált mostanra a fegyveres konfliktusok ténylegesen differenciált hatására vonatkozóan. Szerepet játszik ebben a hatásban például: a konfliktusban előforduló erőszak jellege (célzott vagy nemdisztigáló;<sup>2</sup> a távozást akadályozó vagy elodázhatóvá tevő<sup>3</sup>) az erőszak motivációja (irányul-e például kifejezetten egyes emberek vagy csoportok elűzésére);<sup>4</sup> az erőszak kiterjedése (van-e az ideiglenes visszavonulásra lehetőséget kínáló menedékterület az országon belül);<sup>5</sup> a gazdasági lehetőségek elérhetősége vagy ezek hiánya (jár-e munka-, jövedelem-, illetve bevétel nélküliséggel a konfliktus jelenléte az adott térségben);<sup>6</sup> a társadalmi támogatóhálózatok (nagycsalád, barátok, ismerősök stb.) jelenléte vagy hiánya (például ha nagy részük már elmenekült vagy meghalt egy konfliktus miatt).<sup>7</sup>

## A vizsgálódás módszertana

Ez a tanulmány iraki és szíriai menedékkeresők narratíváinak gyűjtését tekinti át, melyhez 132 különböző forrás alapján, az ezekből fellelhető 148 beszámolóból — melyek több, mint 554 személy távozásának körülményeiről adnak információt — adatkészletet alakítottam ki. Ennek részeként az egyes beszámolók tartalmát az érintettek távozásában szerepet játszó tényezők típuszerű megkülönböztetésével kódoltam is.

Az említett narratívákat angol, német, francia és magyar nyelvű forrásokból emeltem ki, melyeket célzott-strukturált internetes szövegkeresés eredményeinek, illetve kereszthivatkozások hálóbaszerűen továbbgördülő feldolgozásának alapján gyűjtöttem.

A cél elsődlegesen az volt, hogy olyan tényezők szerepére deríthessünk így fényt, melyeket a szakirodalom eddig nem vett következetesen figyelembe. Emellett az Irakot és Szíriát hátrahagyók távozásának miértjére vonatkozóan a különböző, a távozásban szerepet játszó tényezők együttes kölcsönhatásáról képet adó fogalmi modellek kialakítására is lehetőség adódott a feldolgozott beszámolók alapján — hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy ezek a modellek a nagy számú feldolgo-

<sup>2</sup> Steele, Abbey (2009): Seeking Safety: Avoiding Displacement and Choosing Destinations in Civil Wars. *Journal of Peace Research*, 46. évf. 3. sz. 419–429.; Cantor, David James (2014): The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico. *Refugee Survey Quarterly*, 33. évf. 3. sz. 34–68.

<sup>3</sup> Bohra-Mishra, Pratikshya — Massey, Douglas S. (2011): Individual Decisions to Migrate During Civil Conflict. *Demography*, 48. évf. 2. sz. 401–424. A szerzők rámutatnak például arra, hogy az alacsony kockázat elodázhatóvá teheti a távozást, míg a súlyos, intenzív harcok kivitelezhetetlenné.

<sup>4</sup> Lischer, Sarah Kenyon (2007): Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement. *Civil Wars*, 9. évf. 2. sz. 142–155.

<sup>5</sup> Melander, Erik — Öberg, Magnus (2007): The Threat of Violence and Forced Migration: Geographical Scope Trumps Intensity of Fighting. *Civil Wars*, 9. évf. 2. sz. 156–173.

<sup>6</sup> Adhikari, Prakash (2013): Conflict-Induced Displacement, Understanding the Causes of Flight. *American Journal of Political Science*, 57. évf. 1. sz. 82–89.; Czaika, Mathias — Kis-Katos, Krisztina (2009): Civil Conflict and Displacement: Village-Level Determinants of Forced Migration in Aceh. *Journal of Peace Research*, 46. évf. 3. sz. 399–418.

<sup>7</sup> Ibáñez, Ana María — Vélez, Carlos Eduardo (2008): Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and Welfare Losses of Displacement in Colombia. *World Development*, 36. évf. 4. sz. 659–676.

zott történet ellenére sem tekinthetők empirikus modelleknek. Csupán sok, de nem szükségképpen reprezentatív információ alapuló konceptuális modellek, melyek későbbi empirikus kutatások és statisztikai elemzések irányadójaként-kereteként szolgálhatnak.

Módszertani értelemben e megközelítés alátámasztására elmondható, hogy a menekültpopulációkról reprezentatív adatokat gyűjteni ténylegesen szinte lehetetlen (tekintettel szóródásukra, és az ennek következtében kialakuló, nehezen megszólítható és nagyban eltérő alpopulációkra: a forrásországi belső menedékterületeken, az elsődleges menedékszörzókban és a távolabbi célországokban, valamint az út során különböző pontokon megrekedten). A menekültek közvetlen megszólítása távozásuk körülményeinek-okainak kikérdezése végett a kérdező és a kérdezett számára is megterhelő lehet érzelmileg, a válaszok pedig épp úgy torzíthatnak, mint a médiaforrásokban megjelenő beszámolók. Egy menedékkereső számára mindig, minden körülmények között kockázatot hordoz az, ha saját magáról részletes információt kell adnia. Eközben a médiaforrások tartalma viszont épp úgy alávethető korroborációnak, és azon keresztül ellenőrzésnek-verifikációnak, mint bármely más információforrás — tehát egy menekült beszámolójából a helyszínekre, időpontokra, időkeretekre és személyekre tett utalások megnyugtató mértékben ellenőrizhetők lehetnek más forrásokból.

Mindemellett lényeges, hogy az itt leírt megközelítés ambíciója korlátozott, és ez is az alkalmasítás igazolhatja: elsődlegesen eddig figyelembe nem vett oksági tényezők előfordulásának lehetőségét igyekszik feltárni, és erre maximálisan alkalmas lehet. Mi több, az itt tárgyalt forrásokból nyert információk felhasználásának mellőzése lenne nehezen indokolható ebben a tekintetben, a jövő szakirodalmában.

## A vizsgálódás eredményei

Az elvégzett vizsgálódás eredményeit a könnyebb áttekinthetőség végett az alábbiakban pontokba szedve közlöm.

- A fellelt narratívákból azonnal látható a szakirodalom egyik alapvető problémája: egyének döntéseként igyekszik megmagyarázni az otthon elhagyását, miközben a döntés (és a távozás) gyakran csoportosan történik. A fellelt történetek átlagosan egyenként 3,74 fő sorsáról számoltak be. Az érintettek között voltak mások gondoskodására utalt személyek, például gyerekek és sérült, magatehetetlen emberek is. A női narratívák között előfordult olyan, mely kifejezetten a férj döntéseként említi a távozást — nem tűnik túlzottan merész spekulációnak azt gondolni, hogy az efféle eset nem egyedülálló.
- A kirajzolódó kép térben és időben fragmentált. Más képet mutat Szíria a 2011-es esztendő első felében, amikor tömeges tüntetések és a rezsím erősen egyoldalú erőszakalkalmazása határozta meg a helyzet alakulását, mint 2012 után, a különböző szemben álló frakciók gyakran állóháború-szerű harcainak közegében. Szíriában és Irakban egyaránt éles törést hozott az Iszlám Állam térfoglalása, és tömegek ennek nyomán bekövetkezett elűzetése. Irakban viszont — még az Iszlám Állam térfoglalását megelőzően — az teremtet sajátos állapotokat, hogy az Egyesült Államok és szövetségeseinek katonai jelenléte nagyrészt irreguláris tevékenységre korlátozta és folyamatos rejtőzködésre kényszerítette a különféle iraki erőszakalkalmazókat.
- Szíriában meghatározó tényező volt 2011 folyamán „a rezsím elnyomásától való féle-

lem” (*Fear of State Repression*, FSR). 2011–2012 fordulójától viszont előtérbe kerülnek: a harcokhoz való közelség; az otthon elvesztése; a rokonok elvesztése; kísérlet az érintett besorozására valamely harcoló erő tagjai közé (sorrendben: *Proximity to Combat*, P2C; *Homes Destroyed*, HD; *Relatives Lost*, RL; *Recruitment Attempt*, RA).

- Irakban az Iszlám Állam térfoglalása előtt viszont teljesen eltérő profilú esetekre derült fény, ahol a személyes halálos fenyegetések, a (szívességekért vagy anyagi juttatásokért történő) erőszakos zsarolás, a kollektív üldöztetés vagy éppen a népirtás fenyegetése játszottak meghatározó szerepet (sorrendben: *Assassination Threats*, AT; *Extortionism*, EX; *Collective Persecution*, CP; *Genocidal Threats*, GT).
- Különösen figyelemre méltó eredmény volt mindezen kívül az egészségügyi ellátásra való rászorultság (*Need for Treatment*, NT), melyre 25 esetben történt utalás, krónikus és akut kondíciókhoz kapcsolódóan egyaránt. Az egészségügyi ellátás igényének jelentősége magától értetődő lehet, de a szakirodalomhoz képest e megfigyelés újdonságnak mondható, és a jövőben empirikus kutatások ösztönzője kell, hogy legyen.
- Látszólag kisebb jelentőséggel, de két esetben is alapvető szempontként az oktatáshoz való hozzáférés került szóba szíriai beszámolókból, ami az állam működésében bekövetkezett alapvető zavar jelentőségét húzza alá.

## Következtetések

A bemutatott tanulmány arra irányíthatja rá a figyelmet, hogy különféle szemellenzők és bizonyos módszertani korlátozottságok hatására sokszor a szakirodalom sem kérdez rá igazán kritikus jelleggel a hétköznapi diskurzusokból származó — naivitásból vagy egyéb okokból fakadóan — torz véleményekre a menedékkeresők motivációival kapcsolatban.

A menekültekkel foglalkozó közbeszédben az elmúlt években jól látható volt az a tendencia, hogy a különféle megszólalók túlnyomó része a külföldről menedékkeresőkként érkezők meggon-dolatlanul általánosító leírásával élt. Tették ezt a szóban forgó populációt legitimáló vagy éppen delegitimáló szándékkal, szándéktól függően. Ironikus (esetenként pedig inkább tragikus) módon a menekülteket védelmébe fogadó diskurzusnak az a kényszeres törekvése, hogy mindenkit a bombák elől menekülő, és ennek folytán „tankönyvi példának beillő” menekültként írjon le, az ellendiskurzusnak is alapot teremt arra, hogy a jobb élettel kapcsolatos, elkerülhetetlenül gazdasági jelleggel is bíró kalkulációk jelenlétét gyakorlatilag a tankönyvi példának beillő menekült ide-áltípusával ellentétesnek tekintse, csakis a tisztán és kizárólag a közvetlen életveszély előli menekülést mutatva be a konfliktusövezeteket hátrahagyók tipikus útjaként. Ez politikailag-emberileg megérthető, nem segíti azonban sem a jelenség tudományos vizsgálatát, sem — végső soron — az érintett populációk hatékonyabb támogatását.

Elég lehet ennek megvilágításához az egészségügyi ellátás fentebb megállapított jelentősé-gére visszautalni. Egy rák- vagy szívbeteg, aki nehezen vagy nem jut hozzá a számára szükséges gyógyszerekhez, minden kétséget kizáróan menekülésre szorulhat, és ebben támogatásra érdemes lehet — és ha idejében útnak indul, mindenképpen jobbak lehetnek az esélyei a túlélésre, mint annak, aki körül a közkeletű képzet szerint már bombák potyognak az égből.

Ha pedig valaki azt reméli, hogy az ilyen menekültek egyszer majd visszatérnek a forrás-országbeli otthonukba, annak számolnia kell az alapvető egészségügyi infrastruktúra és ellátás

szükségességével is ennek feltételeként. Egy szívbeteget ellátáshiánynak és gyógyszerszűkösségek kitenni épp úgy elfogadhatatlan lehet morális szempontból, mint menekülteket olyan körülmények közepette hazakényszeríteni, amikor a forrásországban még harcok dúlnak. Az érintettek számára mindkét eshetőség halálos lehet.

## Felhasznált irodalom

- Adhikari, Prakash (2013): Conflict-Induced Displacement, Understanding the Causes of Flight. *American Journal of Political Science*, 57. évf. 1. sz. 82–89.
- Bohra-Mishra, Pratikshya — Massey, Douglas S. (2011): Individual Decisions to Migrate During Civil Conflict. *Demography*, 48. évf. 2. sz. 401–424.
- Cantor, David James (2014): The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico. *Refugee Survey Quarterly*, 33. évf. 3. sz. 34–68.
- Czaika, Mathias — Kis-Katos, Krisztina (2009): Civil Conflict and Displacement: Village-Level Determinants of Forced Migration in Aceh. *Journal of Peace Research*, 46. évf. 3. sz. 399–418.
- Ibáñez, Ana María — Vélez, Carlos Eduardo (2008): Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and Welfare Losses of Displacement in Colombia. *World Development*, 36. évf. 4. sz. 659–676.
- Lischer, Sarah Kenyon (2007): Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement. *Civil Wars*, 9. évf. 2. sz. 142–155.
- Melander, Erik — Öberg, Magnus (2007): The Threat of Violence and Forced Migration: Geographical Scope Trumps Intensity of Fighting. *Civil Wars*, 9. évf. 2. sz. 156–173.
- Steele, Abbey (2009): Seeking Safety: Avoiding Displacement and Choosing Destinations in Civil Wars. *Journal of Peace Research*, 46. évf. 3. sz. 419–429.



# „ITNÉN KIFÁJA” („KETTŐ ELÉG!”) – AVAGY MEDDIG NÖVEKSIK MÉG EGYIPTOM LAKOSSÁGA?

N. Rózsa Erzsébet\*

Egyiptom az arab világ és a Közel-Kelet legnépesebb állama. 2020 februárjában az egyiptomi Statisztikai Hivatal (CAPMAS) számlálója szerint az ország lakossága meghaladta a 100 millió főt.<sup>1</sup> Miközben Egyiptom az ókor óta „a Nílus ajándéka”, a klímaváltozás, a vízszűkösség, a Nílus felső folyásának államaival, elsősorban Etiópiával kialakult feszültségek és akár háborús fenyegetés, valamint az ambiciózus gazdasági reformtervek végrehajtása miatt a demográfiai robbanás megfékezése az egyiptomi vezetés egyik legfontosabb biztonságpolitikai feladatává vált.

## Egyiptom és a főváros, Kairó demográfiai viszonyainak változásai

Az ENSZ becslüt adatai szerint 2021 júliusában Egyiptom lakossága mintegy 104 millió fő volt, akiknek mintegy 95%-a a Nílus deltájában, illetve a folyó partján él, fokozódó népsűrűséget és egyre nagyobb ellátási terheket róva a kormányzatra és a környezetre egyaránt.

A világ egyik legrégebb óta lakott területén, az ókorig visszanyúló államisággal bíró Egyiptomban 1950 óta a lakosság száma megötszörözödött (1950-ben még csupán mintegy 20 millióan éltek az országban), 1987-hez képest pedig megkétszereződött (1987-ben a lakosságszám 52 millió fő volt). A 2100-re előrevetített beclések pedig 220 millió főt, azaz újabb kétszereződést prognosztizálnak, még akkor is, ha az előrejelzések az éves növekedési ütem csökkenésével számolnak.

Ahogy Egyiptom az arab országok között a legnagyobb népességgel rendelkezik – az arabság mintegy 25%-a Egyiptomban él –, Kairó a legnépesebb arab város a maga immár 21 millióra beclült lakosságával. Hozzá kell azonban tenni, hogy míg az egyiptomi összlakosság pontos számával kapcsolatban is vannak kérdőjelek – hiszen a források szerint sokakat nem „anyakönyveznek”, azaz nem szerepelnek a hivatalos állami nyilvántartásban –, úgy Kairó lakosai számának megítélése sem lehet teljesen pontos: egyrészt sokan naponta ingáznak a munkahelyükre, másrészt igen nagy a vidékről a városba vándorlók száma.

1950-ben a főváros mindössze 2,5 milliós lakossággal rendelkezett. A 2000-es években azonban a létszám exponenciális növekedést mutatott, évente átlagosan mintegy 400–450 ezer fővel növelve a lakosságot.<sup>2</sup> Az egyiptomi – csakúgy, mint más közel-keleti országok – népességének robbanásszerű növekedése több tényező együttes megjelenésének köszönhető. A globalizációs és/vagy globá-

\* N. Rózsa Erzsébet az MTA doktora, a Nemzeti Közfizolgálati Egyetem tanára, az ELKH Világgaazdasági Intézetének tudományos tanácsadója.

<sup>1</sup> Egypt population reaches 100 million people: statistics agency. Reuters, February 11, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-egypt-population-idUSKBN2051MS> (2021. 10. 05.)

<sup>2</sup> Cairo Population, 2021. World Population Review, é.n. <https://worldpopulationreview.com/world-cities/cairo-population> (2021. 10. 19.)

lis folyamatok nemcsak műszaki-technológiai, hanem társadalmi változásokat is hoztak: az oktatás és az egészségügy széles rétegek, az egész társadalom számára elérhetővé válásával az átlagéletkor (a születéskor várható élettartam) jelentősen megnőtt. 2021-ben az ENSZ adatai szerint ez 72,22 év, míg 1950-ben mindössze 38 év volt. (A magyar adat 2021-ben 77,04; 1950-ben 62,27 év volt.)<sup>3</sup>

A közel-keleti társadalmak – az európaiakhoz képest – igen fiatalok. Bár a kitolódó élettartam lassan, de biztosan növeli az átlagéletkort, az még mindig messze elmarad az európai adatokhoz képest. Egyiptomban az átlagéletkor 2020-ban 24,6 év volt, szemben a magyar 43,3 évvel, s bár a tendenciák hasonlóak, az ENSZ 2050-ig előre jelzett prognózisa szerint a különbség nagyjából állandó (mintegy 18 év) marad.<sup>4</sup>

A népességnövekedés másik fontos eleme a csecsemőhalandóság mértékének visszaesése. Az állami egészségügyi ellátás széles körben elérhetővé válása a csecsemőhalandóság jelentős csökkenését hozta: míg 1950-ben 1000 élve született babára 275 csecsemőhalál jutott (azaz a csecsemők 72,5% érte el a felnőttkort), ma ez a szám mindössze 14, azaz a ma született csecsemők 99,6%-a megéri a felnőttkort. (1950-ben Magyarországon 1000 babára 82, 2021-ben 3,7 csecsemőhalál jutott.)

Bár ezek a folyamatok egyértelműen a lakosság létszámának növekedését segítik elő, más mutatók arra utalnak, hogy mindezek ellenére a gyermekvállalás számai és arányai folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak – tulajdonképpen az európai társadalmakhoz hasonló utat járnak be, még akkor is, ha egyelőre elmaradnak az európai átlagoktól. Erre utal az is, hogy miközben országosan ezer lakosra 30 születés jut, a halálozások száma – szintén ezer főre vetítve – mindössze 7. (Ennek a háttérben ugyanakkor szintén ezek a folyamatok – egészségügy, a népesség és a fiatalok arányának növekedése stb. – áll.)

A letelepedettség, de különösen az urbanizáció következtében, és utóbbi kapcsán a mega- és gigavárosok kialakulásával a gyermekszámok csökkenő tendenciát mutatnak, még akkor is, ha a fenti okokból az összesített számok egyelőre – az előrejelzések szerint legalábbis – változatlanul növekednek. A növekedésben azonban jelentős különbségek jelentkezhetnek az eltérő életforma – városi vagy vidéki – miatt is. 1960-ban az egyiptomi lakosság közel 38%-a, mintegy tíz millió fő élt városokban. Ez az arány ugyan 1972 óta nagyjából változatlan (42–43%), azonban abszolút értékben 2020-ban ez 43–44 millió embert jelentett (azaz 1960-hoz képest megnégyszereződött a városokban élők száma). Hasonlóképpen, a vidéki lakosság aránya 1972 óta 56–57%, miközben az 1960-ban 16,5 millió vidéki népesség mára 58,5 millióra duzzadt.

Általánosságban azt mondhatjuk – és globális szinten a világ legtöbb régiójában szintén megfigyelhető –, hogy ha egy társadalomban a fiatalok (pl. 15 év alattiak) aránya csökkenő tendenciát mutat, az előbb-utóbb a lakosság létszámának stagnálásához, majd csökkenéséhez vezet, köszönhetően annak, hogy az egy nőre jutó gyermekek száma (teljes termékenységi mutató) és a 18 éves kor előtt megszült gyermekek száma csökken. Egyiptom esetében – bár mindezek a mutatók gyakorlatilag folyamatos csökkenést mutatnak – a népességi előrejelzések, mint fentebb már utaltunk rá, kifejezetten népességrebbanással, a lakosság mostani létszámának megkétszereződésével fenyegetnek az évszázad végére.

<sup>3</sup> Hungary Life Expectancy 1950–2021. Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/HUN/hungary/life-expectancy> (2021. 10. 08.)

<sup>4</sup> Egypt: Average age of the population from 1950 to 2050. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/377285/average-age-of-the-population-in-egypt/#:~:text=The%20median%20age%20is%20the%20age%20that%20divides,age%20of%20the%20Egyptian%20population%20was%2024.3%20years> (2021. 10. 10.) Hungary: Average age of the population from 1950 to 2050. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/332519/average-age-of-the-population-in-hungary/#:~:text=The%20median%20age%20is%20the%20age%20that%20divides,age%20of%20the%20Hungarian%20population%20was%2041.7%20years> (2021. 10. 10.)

Az egyiptomi teljes termékenységi mutató az 1950-es években folyamatosan 6,75 volt, ami – átlagolt érték lévén – azt jelentette, hogy sok nő ennél sokkal több gyermeknek adott életet. Az 1980-as évek közepétől jellemző folyamatos, de egyre lassuló csökkenés az évtized végére már csak 3% körüli értéket mutatott, így az egy nőre jutó gyermekszám már nem érte el az 5-ös értéket. 2004 és 2008 között a csökkenés üteme már rendre 1% alatt maradt. 2009 és 2014 között kicsit megugrott az egy nőre jutó gyermekek száma (3,1-ről 3,45-re), majd 2021-ben – további lassú visszaesést mutatva – már csak 3,2. Tekintettel arra, hogy a népességi létszám fenntartása (szinten tartása) 2,1–2,2 nő/gyermekek átlagnál tapasztalható, ez még mindig további növekedést vetít előre. Azonban az ENSZ előrejelzése szerint 2100-ra az egyiptomi teljes termékenységi mutató már nem fogja elérni a 2-t,<sup>5</sup> azaz a népességcsökkenés csak ezután prognosztizálható.<sup>6</sup> Tulajdonképpen ezt a folyamatot támasztják alá a 2020-ban az Egyiptomi Brit Egyetemen (*British University of Egypt*) feltejtett kérdésekre („Hány gyermeket terveznek?”) adott leggyakoribb hallgatói válaszok is („egyet”/„kettőt”/„egyet sem” – ez utóbbi is többször elhangzott a mintegy harmincfős csoportban).

A demográfiai hullám csökkenését vetíti elő a gyermekvállalás idejének kitolódása is, amit az ún. tinédzser termékenységi mutató jelez, azaz hogy 1 000 15–19 éves leányból hányan adtak életet gyermeknek. Ez a szám drasztikus csökkenést mutat a Közel-Kelet egészében, ahogy Egyiptomban is: 1960-ban az érintettek létszáma 150 fő volt, 2019-ben – egy korábbi csökkenésből kicsit visszaerősödve – mindössze 52.<sup>7</sup> (Magyarországon 2019-ben ez az érték mindössze 24,5 volt.)<sup>8</sup> Az első gyermek megszületésének kitolódása több egyéb olyan társadalmi, és globálisan is megfigyelhető folyamatnak a következménye, mint az általános tankötelezettség, a felsőfokú oktatásban való részvétel – melyben a lányok is igen jelentős számban vesznek részt –, a munkanélküliség stb. Ugyanakkor a városi/vidéki lét különbözősége e mutató esetében is eltérő adatokat eredményezhet.

Ezek a folyamatok „csapódnak le” a fiatalok arányának csökkenésében is, mely a társadalom szerkezetének és létszámának vonatkozásában nyújt hosszabb távú előrejelzést. Az európai előregedő társadalmakhoz képest a Közel-Keleten és Egyiptomban a 15 év alatti korosztály igen nagy aránya jellemző – azonban ez az arány drasztikusan csökkent a 20. század második felében, illetve a 21. században. Azt mondhatjuk, hogy az 1960-as évek 42%-áról (sőt, azt meghaladó arányról) 2020-ra – némi visszaerősödés után – 34%-ot tesz ki a 15 év alattiak aránya,<sup>9</sup> de hosszabb távon további csökkenés várható. (Magyarországon ez az adat 1960-ban 25,3%, 2020-ban 14,4% volt.)<sup>10</sup> Mindeközben – szintén az európai átlaghoz képest – igen alacsony a 65 év feletti lakosság aránya (2020-ban mindössze 5,33%, Magyarországon 20,1%);<sup>11</sup> bár az eddigi adatokból (átlagéletkor kitolódása stb.) egyértelműen következik, hogy ez az arány Egyiptomban is növekedni fog.

<sup>5</sup> Egypt fertility rate, 1950–2021. Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/fertility-rate> (2021. 10. 10.)

<sup>6</sup> Meg kell jegyezni, hogy ezek a prognózisok a jelenlegi demográfiai adatok és tendenciák alapján készültek, és (egyelőre) nem számolnak olyan jelenségekkel, mint a klímaváltozás vagy egy esetleges háború.

<sup>7</sup> Adolescent Fertility Rate for Egypt. Federal Reserve Economic Data (FRED), April 27, 2021. <https://fred.stlouisfed.org/series/SPADOTFRTEGY> (2021. 10. 10.)

<sup>8</sup> Adolescent Fertility Rate for Hungary. Federal Reserve Economic Data (FRED), April 27, 2021. <https://fred.stlouisfed.org/series/SPADOTFERTHUN> (2021. 10. 10.)

<sup>9</sup> Population ages 0–14 (% of total population) – Egypt, Arab Rep. The World Bank, é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP0014.TQ.ZS?locations=EG> (2021. 10. 10.)

<sup>10</sup> Population ages 0–14 (% of total population) – Hungary. The World Bank, é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP0014.TQ.ZS?locations=HU> (2021. 10. 10.)

<sup>11</sup> Population ages 65 and above (% of total population) – Egypt, Arab Rep. The World Bank, é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/SPPOP65UP.TQ.ZS?locations=EG> (2021. 10. 10.)

## A demográfiai növekedés hatásai a társadalom életének más területein

A demográfiai növekedés (vagy csökkenés) minden társadalom életében komplex kihívásokat támaszt, amennyiben – az ország berendezkedésével összefüggésben – különböző állami feladatokat generál, az egészségügytől és az oktatástól a foglalkoztatásig, a gazdaságtól a védelempolitikáig és a környezetvédelemig. A továbbiakban két tényezőt, az oktatást és a munkanélküliséget vizsgáljuk meg.

### Oktatás

Az egyiptomi kormányzat nagy hangsúlyt fektet az oktatás mindenki számára – minél tovább – elérhetővé tételére, ezért az általános tankötelezettséget 2014-ben 9 évről 12 évre terjesztették ki. Ez mintegy 21 millió tanulót jelent körülbelül 67 ezer iskolában, melyek többsége állami fenntartású intézmény (56 500), de viszonylag jelentős a „magán”, illetve az Azhar-mecset által fenntartott oktatási intézmények száma is (10 960). Az előrejelzések szerint azonban a közoktatásban a 2022–2023-as tanévre mintegy kétfélmillió újabb tanulót kell majd fogadni, míg a magánoktatásban ez a teher hozzávetőlegesen 280 ezerre tehető.<sup>12</sup> Ez az amúgy is túlterhelt iskolarendszert – mind a tanárok, mind az infrastruktúra terén – óriási nyomásnak teszi ki.

A társadalmi szerkezet módosulásait a felsőoktatás változásai is jelzik. A Közel-Kelet más országaihoz hasonlóan Egyiptomban is megnőtt az állami és magán, az egyiptomi és külföldi felsőoktatási intézmények száma, így az egyetemi hallgatók száma is folyamatosan nő. A 2019–2020-as tanévben 3,34 millióan tanultak az egyetemeken,<sup>13</sup> és a létszám további növekedése várható. Miközben az egyetemi képzés egyfajta munkanélküliség-elodázó szerepet játszik, illetve – tekintettel a női hallgatók nagy arányára – egyfajta családtervezési „eszközként” is funkcionál, a kormányzat gazdasági programjaiban is komoly szerephez jut.

### Munkanélküliség

A munkanélküliség különösen nagy probléma egy olyan társadalomban, ahol igen magas az állami alkalmazottak száma – Egyiptomban 2019-ben ez mintegy nyolcmillió főt jelentett –, és ahol egy munkavállaló 4–8 további személyt is eltartathat (a fentebb elemzett demográfiai mutatók következtében). Bár az adatok azt mutatják, hogy a két forradalmat (2011, 2013) követően a Szíszi-kormány stabilizálta az országot, sőt a meghirdetett ambiciózus gazdasági programoknak (*tahijja-masr*) és a külföldi donoroknak köszönhetően a munkanélküliség csökkenni kezdett, a gazdasági reformprogramok megtorpanásának köszönhetően a munkanélküliség ismét nőni kezdett (ld. II. ábra).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Education in Egypt – statistics & facts. Statista, September 30, 2021. <https://www.statista.com/topics/8313/education-in-egypt/#dossierKeyfigures> (2021. 10. 22.)

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Egypt unemployment rate, 1991–2021. Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/unemployment-rate> (2021. 10. 20.)

Még nagyobb problémát okoz a fiatalkori munkanélküliség – beleértve a friss diplomásokat is –, itt a munkanélküliségi mutatók az általánosnak több mint kétszeresei (ld. 12. ábra).<sup>15</sup> A fiatalok munkanélkülisége ugyanis éppen a legaktívabb korosztályt szorítja tétlenségre és fokozza elégedetlenségüket, miközben a munka nélkül maradt fiatalok bizonyos szintű állami szolgáltatásokat nyilvánvalóan igénybe vesznek. Ugyanakkor a fiatalkori munkanélküliség további fékezőerőként hat a demográfiai folyamatokra is, hiszen jelentősen befolyásolja a családalapítás megkezdését, így a születendő gyermekek számát is, ez pedig további, esetenként igen komoly társadalmi frusztrációhoz vezethet.

## Az egyiptomi kormány intézkedései, programjai a demográfiai viszonyok befolyásolására

Az egyiptomi vezetés a gyors demográfiai növekedést, sőt túlnépesedést 2017 óta nemzetbiztonsági ügyként kezeli, mely az életszínvonal emelését, a gazdasági fejlődést és a nemzeti fejlesztési tervek végrehajtását is akadályozza. Abdel-Fattáh Szízi elnök szerint „a népességnövekedésnek összhangban kell lennie az állam rendelkezésére álló forrásokkal [...], [ezért] az éves növekedést vissza kell szorítani 400 000 főre”.<sup>16</sup> (Az elmúlt években Egyiptom lakossága évente kétmillió fővel növekedett, ld. az 1. ábrát fentebb.)

A népességnövekedés megfékezése érdekében 2019-ben a kormányzat elindította az *“itmén kifája”* („kettő elég”) programot, mely a kétgyermekes családmódot propagálta egy olyan társadalomban, melyben – különösen vidéken – a gyermek egyrészt mint potenciális munkaerő, másrészt mint egyfajta öregkori biztosíték jelenik meg a családokban. A kampány tíz, magas születésszámmal rendelkező kormányzóságban – 1 200 egészségügyi alkalmazott és kétezer önkéntes segítségével – 1,2 millió családot célzott meg, hogy a gyermekvállalással és a magas születésszámokkal kapcsolatos magatartást megváltoztassák. A kampány egyik elemeként az Egészségügyi Minisztérium által indított „Jogod van tervezni” családtervezési program ingyenes családtervezési szolgáltatásokat nyújt az egyiptomi nőknek, miközben a média (TV, újságok, folyóiratok) is növekvő szerepet játszanak.

A tudatos családtervezés és a kormány programjának korlátozott eredményeit sokan az egyiptomi társadalom mély vallásosságának tulajdonítják, különösen a vidéki és a felsőbb osztálybeli egyiptomi lakosság körében. Éppen ezért fontos lépés, hogy 2021 februárjában a Dár al-Iftá<sup>17</sup> is csatlakozott a kormány programjához, amikor hivatalos véleményként közölték, hogy a születésszabályozás vallásilag megengedett, sőt „a többszörös terhesség káros a nők egészségére, és a sok gyerek nem teszi lehetővé a szülők számára, hogy jól/megfelelően neveljék és tanítsassák őket”. Ezt a Dár al-Iftá a *„tanzím al-naszl dzsá’iz”* (a születésszabályozás megengedett) hashtaggal propagálja.<sup>18</sup> (Egyelőre azonban nem látható, hogy a vallási körök támogatása hosszabb távon hoz-e mérhető eredményt.)

<sup>15</sup> Egypt youth unemployment rate, 1991–2021. Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/youth-unemployment-rate> (2021. 10. 20.)

<sup>16</sup> Sabry, Mohamed (2021): Egypt’s Dar al-Ifta pushes birth control to stem overpopulation. Al-Monitor, 2021. 02. 23. <https://www.al-monitor.com/originals/2021/02/children-egypt-birth-control-religion-ifta-policy.html#ixzz7Bc3R4Anr> (2021. 10. 20.)

<sup>17</sup> A Dár al-Iftá (Egyiptom, alapítva 1895-ben) iszlám (vallási), jogi és kormányzati szervezet. Vallásjogi rendeleteket ad ki, melyek a mindennapi élet kérdéseiben adnak az iszlám forrásai (Korán, prófétai hagyományok) alapján útmutatást.

<sup>18</sup> Sabry, i.m.

## Összegzés

A 21. század harmadik évtizedének legnagyobb kihívása a mindenkor egyiptomi kormány számára a népességnövekedés lassítása és megfékezése, amihez az éves mintegy kétmilliós növekedést 400 000-re kellene csökkenteni. A mezőgazdasági művelésre alkalmas egyiptomi földterületek végeessége, a klímaváltozás, valamint a Nílus vízmegosztási vitái a felső folyás országaival (elsősorban Etiópiával) a népességnövekedést a kormányzat első számú biztonságpolitikai kihívásává tette.

A népesség számának növekedését segítő (születéskor várható élettartam, átlagélethor növekedése stb.), illetve az azt korlátozó tényezők (teljes termékenységi mutató, a fiatalok arányának csökkenése stb.) tendenciáinak eredőjeként 2100-ig az egyiptomi lakosság létszámának növekedése várható; a prognózis szerint a csökkenő demográfiai tendenciák hatásai csak ezt követően jelentkeznek majd.

## Felhasznált irodalom

*Adolescent Fertility Rate for Egypt*. Federal Reserve Economic Data (FRED), April 27, 2021. <https://fred.stlouisfed.org/series/SPADOTFRTEGY> (2021. 10. 10.)

*Adolescent Fertility Rate for Hungary*. Federal Reserve Economic Data (FRED), April 27, 2021. <https://fred.stlouisfed.org/series/SPADOTFRTHUN> (2021. 10. 10.)

*Cairo Population, 2021*. World Population Review, é.n. <https://worldpopulationreview.com/world-cities/cairo-population> (2021. 10. 19.)

*Education in Egypt – statistics & facts*. Statista, September 30, 2021, <https://www.statista.com/topics/8313/education-in-egypt/#dossierKeyfigures> (2021. 10. 22.)

*Egypt: Average age of the population from 1950 to 2050*. Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/377285/average-age-of-the-population-in-egypt/#:~:text=The%20median%20age%20is%20the%20age%20that%20divides,age%20of%20the%20Egyptian%20population%20was%2024.3%20years> (2021. 10. 10.)

*Egypt fertility rate. 1950–2021*. Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/fertility-rate> (2021. 10. 10.)

*Egypt Life Expectancy 1950–2021*. Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/life-expectancy> (2021. 10. 08.)

*Egypt Population 1950–2021*. Microtrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/population> (2021. 10. 05.)

*Egypt population reaches 100 million people: statistics agency*. Reuters, 2020. 02. 11. <https://www.reuters.com/article/us-egypt-population-idUSKBN2051MS> (2021. 10. 05.)

*Egypt rural population, 1960–2020.* Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/rural-population> (2021. 10. 10.)

*Egypt unemployment rate, 1991–2021.* Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/unemployment-rate> (2021. 10. 20.)

*Egypt urban population, 1960–2020.* Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/urban-population> (2021. 10. 10.)

*Egypt youth unemployment rate, 1991–2021.* Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/youth-unemployment-rate> (2021. 10. 20.)

*Hungary: Average age of the population from 1950 to 2050.* Statista, é.n. <https://www.statista.com/statistics/332519/average-age-of-the-population-in-hungary/#:~:text=The%20median%20age%20is%20the%20age%20that%20divides,age%20of%20the%20Hungarian%20population%20was%2041.7%20years> (2021. 10. 10.)

*Hungary Life Expectancy 1950–2021.* Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/HUN/hungary/life-expectancy> (2021. 10. 08.)

*Infant mortality – Egypt, 1950–2021.* Macrotrends, é.n. <https://www.macrotrends.net/countries/EGY/egypt/infant-mortality-rate> (2021. 10. 10.)

*Population ages 0–14 (% of total population) – Egypt, Arab Rep.* The World Bank, é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.0014.TO.ZS?locations=EG> (2021. 10. 10.)

*Population ages 0–14 (% of total population) – Hungary.* The World Bank, é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.0014.TO.ZS?locations=HU> (2021. 10. 10.)

*Population ages 65 and above (% of total population) – Egypt, Arab Rep.* The World Bank, é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?locations=EG> (2021. 10. 10.)

Sabry, Mohamed (2021): Egypt's Dar al-Ifta pushes birth control to stem overpopulation. *Al-Monitor*, 2021. 02. 23. <https://www.al-monitor.com/originals/2021/02/children-egypt-birth-control-religion-ifta-policy.html#ixzz7Bc3R4Anr> (2021. 10. 20.)



## ÚJABB REPRESSZÍV HULLÁM AZ OROSZ BELPOLITIKÁBAN (2020–2021)

Sz. Bíró Zoltán\*

Oroszországban az Alekszej Navalnij 2020 augusztusi megmérgezését követő egy évben ismét jelentős változásokra került sor. Olyannyira jelentősekre, hogy azok csak a rendszer 2012-es nyári represszív fordulatához mérhetők. Akkor a hatalom – az egyaránt elcsalt duma- és elnökválasztást követően – a társadalom nem túl széles, de annál aktívabb csoportjainak heves tiltakozásával találta szembe magát. A Kreml sokáig nem tudta eldönteni, hogy miképpen reagáljon: tárgyaljon vagy erőt mutasson. Helyzete azért volt kényes, mert alig három hónappal az alsóházi választás után kellett lebonyolítania az elnökválasztást, aminek az volt a tétje, hogy sikerül-e Putyinnak fölényes győzelemmel visszatérnie. A Medvegyev mellett miniszterelnöki posztot betöltő Putyinnak elemi érdeke volt, hogy már a választás első fordulójában elnökké válasszák. Épp ezért rendkívül fontossá vált, hogy helyesen válasszák meg a tüntetőkkel szembeni taktikát. A Kreml végül úgy döntött, hogy kerüli a konfliktust és hajlandó tárgyalni, sőt még azt a lehetőséget is megszelídítette, hogy kész a legitimitásában megkérdőjelezett dumaválasztást belátható időn belül megismételni.<sup>1</sup> Amint sikeresen megtörtént Putyin első körben való megválasztása, a Kreml taktikát váltott, és a nyár közepén represszív törvények és törvénymódosítások sorát fogadtatta el az Állami Dumával. Ekkor vette kezdetét az internet politikai célú ellenőrzése, és ekkor fogadták el a tüntetések feltételeinek jelentős megszigorítását is. Újrafogalmazták a hazaárulás tartalmát, a rágalmazás tényállását pedig visszavezették a büntetőügyek közé. Ugyancsak ekkor hoztak törvényt a homoszexualitás propagandájának tilalmáról, és egészítették ki a civil szervezetekre vonatkozó normát az „idegen ügynök” passzussal. Mindezen változtatások együttes célja egyfelől a rendszeren kívüli ellenzékkel együttműködni kész társadalmi csoportok megfélemlítése és a nyilvános tiltakozástól való elriasztása, másfelől pedig a vidéki, értékrendjében dominánsan konzervatív társadalmi csoportok megnyerése volt. Putyin és környezete ugyanis kénytelen volt szembesülni azzal a ténnyel, hogy a nagyvárosi középosztály – annak is az államtól független része – elfordult tőle, és társadalmi bázisa lényegében a vidéken élő, kevésbé tájékozott rétegekre, valamint a kiszolgáltatott állami alkalmazottakra szűkült. Ez volt az a pillanat, amikor Putyin felismerte magában a konzervatív gondolkodót és politikust, és elkezdett olyan nyelven beszélni, amilyenen korábban sohasem. Ehhez a 2012-ben végrehajtott fordulathoz hasonlítható mindaz, ami az utóbbi egy évben Oroszországban történt.<sup>2</sup> Az események láncolatát a Navalnij elleni merényletkísérlet indította el, olyan pályára állítva az orosz belpolitikát, amiről azóta sem tud letérni.

\* Sz. Bíró Zoltán, történész, Oroszország-kutató; egyetemi adjunktus, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> Az elcsalt dumaválasztás nyomán kialakult helyzet átfogó bemutatását lásd: Винокурова, Екатерина (2012): От мая до декабря. Как думская кампания привела к массовым протестам в декабре 2011 года. *Газета.Ру*, 2012. 12. 05. [https://www.gazeta.ru/politics/2012/12/04\\_a\\_4878805.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2012/12/04_a_4878805.shtml) (2021. 12. 20.)

<sup>2</sup> A 2012-es fordulatra vonatkozóan lásd: Sz. Bíró Zoltán (2013): A putyini rendszer: kísérlet a hatalom stabilitásának újratérmentésére. *Tiszatáj*, 67. évf. 8. sz. 119–127.

Azok után, hogy híre ment Navalnij megmérgezésének, és rövid időn belül az is bizonyítást nyert, hogy a merényletkísérletet a 2018 tavaszán Salisburyben elhíresült bináris ideggázzal, a Novicsokkal követték el, kevés kétség maradt az orosz titkosszolgálatok érintettségét illetően. Ugyanakkor az is nyilvánvaló volt, hogy a Kreml nemcsak, hogy mindent tagadni fog, de még vizsgálatot sem fog indítani az ügyben. Arra azonban kevesen számítottak, hogy Moszkva nem éri be ennyivel, és előbb Németországot, majd magát Navalnijt vádolja meg a merénylet elkövetésével. Az utóbbit maga Putyin adta elő az egyik Macronnal folytatott telefonbeszélgetésekor. A vádat a francia elnök oly képtelennek találta, hogy rögtön gondoskodott annak kiszivárogtatásáról.<sup>3</sup> De a hatalom cinizmusa ezzel nem ért véget. A Berlinben hónapokon át gyógykezelt, majd onnan januárban visszatérő orosz ellenzéki politikust – arra hivatkozva, hogy nem tett eleget a büntetés-végrehajtási hatóságnál történő rendszeres megjelenést előíró kötelezettségének – januári hazatérésekor a moszkvai repülőtéren azonnal őrizetbe vették, majd másnap 30 napra előzetes letartóztatásba helyezték. Ebben a politikai ütközetben azonban nemcsak a Kreml volt eltökélt, de Navalnij is, aki „betárazva” tért vissza hazájába. Berlini tartózkodása idején fejezte be azt a nagyszabású, munkatársaival közösen készített filmjét, amelyben a Putyinnak épített, és az orosz titkosszolgálatok által védett fényűző gelendzsiki palotát mutatta be. A YouTube-ra feltöltött filmre már az első héten több, mint 80 millióan voltak kíváncsiak, és fél év elteltével már közel 120 millióan kattintottak rá, többségükben Oroszországból.<sup>4</sup>

A film annak ellenére, hogy óriási figyelmet keltett, csak keveseket győzött meg arról, hogy a bemutatott palotához Putyinnak köze lenne. A moszkvai független közvélemény-kutató intézet, a Levada Központ februárban, vagyis az alkotás bemutatás után alig néhány héttel végzett felmérése szerint arra a kérdésre, hogy a film megtekintése nyomán hogyan változott meg a Putyinhoz való viszonya, a megkérdezettek mindössze 17 százaléka válaszolta azt, hogy romlott, míg 77 százaléka, hogy változatlan maradt. Ugyanakkor arra a kérdésre, hogy hitelt érdemlőnek tartja-e a filmben látottakat, a válaszadók 33 százaléka mondta azt, hogy nem, míg 38 százaléka, hogy igen, azzal a megkötéssel, hogy a film állításait nehéz ellenőrizni. És csak a megkérdezettek 17 százaléka állította határozottan, hogy igaznak tartja a filmben közölteket.<sup>5</sup>

Elgondolkodtató adatok ezek, amikre nehéz egyértelmű magyarázatot találni. Alighanem több körülmény is közrejátszott abban, hogy a válaszok aránya így alakult. Egyrészt nyilván szerepe lehetett ebben annak, hogy ott, ahol nincs demokratikus nyilvánosság – és Oroszországban már jó ideje nincs –, erős fenntartásokkal kell kezelni a közvélemény-kutatások eredményét, kiváltképp akkor, amikor a felmérés direkt módon kérdez rá a hatalom iránti lojalításra. Ilyenkor ugyanis a válaszadók a megszokottnál is óvatosabbak. Másrészt a válaszok alakulásában közrejátszhatott az orosz társadalom jelentős részét jellemző konformizmus is. Nehéz ugyanis megbékélni azzal, hogy a politikai vezetők korruptak, életmódjuk felfoghatatlanul fényűző, miközben a lakosság egyre növekvő része szegényedik el. Jobb ehelyett azt gondolni, hogy mindez nem igaz, nem ilyenek a vezetőink, kiváltképp nem ilyen Putyin, akiről sokan tartották – sőt tartják ma is –, hogy semmiféle korrupt

<sup>3</sup> Smolar, Piotr: Dialogue de sourds entre Macron et Poutine au sujet d'Alexei Navalny. *Le Monde*, 2020. 09. 22. [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/22/entre-macron-et-poutine-un-dialogue-de-sourds-sur-navalny\\_6053139\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/22/entre-macron-et-poutine-un-dialogue-de-sourds-sur-navalny_6053139_3210.html) (2021. 11. 18.)

<sup>4</sup> Дворец для Путина. История самой большой взятки. YouTube, 2021. 01. 19. <https://www.youtube.com/watch?v=ipAnwilMncl&t=4151s> (2021. 11. 28.)

<sup>5</sup> Фильм "Дворец для Путина". *Левада-Центр*, 2021. 02. 08. <https://www.levada.ru/2021/02/08/film-dvorets-dlya-putina/> (2021. 11. 30.)

ügyben nem érintett. Lehet, hogy a környezete igen, de ő semmiképpen. Harmadrészt a kormányzati ellenpropagandának is szerepe lehetett abban, hogy a film nem rázta fel az orosz társadalmat. A Kreml ugyanis – az első napok tanácstalansága után – „begyújtotta a rakétákat”, és óriási erőkkkel próbálta hitelteleníteni Navalnij filmjének állításait. Ezt azonban nagyon sajátosan tette. Úgy járt el, ahogy azok szoktak, akik nem tudnak érveket találni. A Kreml és a hozzá közel álló sajtó nem a filmben elhangzó ténybeli megállapításokat próbálta cáfolni, hanem olyasmiket, amiket a film nem is állított. Így például a kormányzati propaganda kitartóan hajtogatta, hogy a palota nem is Putyiné, hanem valaki másé. Csakhogy Navalnij filmje ezt nem is állította. Azt azonban igen, hogy közpénzek felhasználásával, trükkös elszólasásával Putyinnak épült a fényűző dácsa, amit többek között az is bizonyít, hogy a palota és hatalmas parkja felett repülési tilalom van érvényben, és a területet a Szövetségi Védelmi Szolgálat (FSZO) munkatársai őrzik. A film címe sem az, hogy „Putyin palotája”, hanem „Palota Putyinnak”. Ami azért nagy különbség, és mutatja, hogy a film készítői pontosan tudták, hogy miről akarnak beszélni és mit akarnak állítani. De bármi is magyarázza a film Levada Központ által mért meglepően korlátozott társadalmi hatását, az alkotás azt azért mégiscsak elérte – no meg a Navalnijjal szembeni hatalmi arrogancia –, hogy alig egy héttel annak nyilvánosságra hozatala után Oroszország-szerte példátlanul sokan tüntessenek.

A január 23-i tüntetés több tekintetben is más volt, mint a korábbiak. Ezúttal a tiltakozások nem korlátozódtak az ország két metropoliszára, Moszkvára és Szentpétervárra. És még csak arra a további 13, egymilliónál népesebb városra sem, ahol többnyire eddig is megszokott volt, hogy az emberek, ha okuk volt rá, kimentek tüntetni. Ezúttal nemcsak ezeken a helyeken, hanem összesen 112 városban vonultak utcára. Hogy pontosan mennyien, nehéz megítélni, országosan valószínűleg két-háromszázezen lehetnek. A legtöbb beszámoló szerint Moszkvában 40 ezren tüntethettek, de akadt olyan tekintélyes elemző is, aki szerint legalább kétszer ennyien voltak.<sup>6</sup> Szentpéterváron 20 ezren vonultak végig a Nyevszkij sugárúton, és próbáltak eljutni a Szenátus térre, arra a helyre, ahol 1825-ben alkotmányt követelve felsorakoztak a dekabristák. Helyi beszámolók szerint a tüntetés csúcspontján a tömeg a Kazanyi Székesegyháztól egészen a Palota tér szomszédságában álló Admiraltiasig ért, és a felvonulók teljes szélességében kitöltötték a sugárutat. Az elmúlt immár több, mint húsz évben, amióta Putyin áll az ország élén, az elnök szülővárosában ilyen tömeges tiltakozásra soha nem volt példa.<sup>7</sup> Az is újdonságnak számított, hogy szinte nem akadt olyan regionális központ – amiből most épp nyolcvanöt van –, ahol ne vonultak volna utcára viszonylag nagy számban tüntetők. Még az annektált Krímben is voltak ilyenek.<sup>8</sup> Azt azonban a szervezőknek egyelőre nem sikerült elérniük, hogy a tiltakozási hullám eljusson a járási székhelyekig is. Az ugyanis továbbra is kivételesnek számít, ha ezekben a kisebb városokban is tüntetnek. De már erre is akadt példa, miközben korábban ilyenre még soha nem került sor. Vagyis a tiltakozási hullám elkezdett olyan helyekre is áttérjedni, ahol eddig vagy a közöny, vagy a megfélemlítettség uralkodott.

Ennek ellenére sokan vélekednek úgy, hogy kevesen tüntettek január végén. Mert mi oka lenne a hatalomnak félni, ha egy 146 milliós országban pár százezren utcára vonulnak? Valóban, aligha kell a Kremlnek attól tartania, hogy a tüntetések rövid időn belül megdöntենék a rendszert.

<sup>6</sup> Рогов, Кирилл (2021): Сценарий агрессии и эскалации насилия исходит не от протестующих, а из Кремля. *Каспаров.Ru*, 2021. 01. 25. <https://www.kasparov.ru/material.php?id=600E687FCD97D> (2021. 11. 12.)

<sup>7</sup> Романов, Серафим (2021): «Невский наш». Впервые в новейшей истории протеста оппозиция в Петербурге заняла главный проспект. *Новая газета*, 2021. 01. 23. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/01/23/88849-nevskiy-nash> (2021. 11. 12.)

<sup>8</sup> Протесты 23 января: открыто не менее 18 уголовных дел. *Грани.Ру*, 2021. 01. 25. <https://grani.ru/Society/Law/m.280909.html> (2021. 11. 12.)

Ez biztosan nem fenyegeti. Konszolidált autokráciát az utcán nem lehet leváltani. Amíg a jól tartott erőszak-apparátusok lojálisak és a hatalmi elit egységes, az autokratáknak nincs mitől tartaniuk. Ennek ellenére a rendszer súlyos hibát követne el, ha elbázná magát és úgy tenne, mintha néhány százezer ember tiltakozása nem jelentene semmit. Nagyon is jelent, mert azok az emberek, akik január végén és február elején kimentek tüntetni, komoly személyes kockázatot vállaltak. A hatalom ugyanis 2012 nyarától folyamatosan szigorítja a tüntetések megszervezésének és engedélyezésének feltételeit. Ez a folyamat – ahogy erre már korábban is utaltunk – azok után vette kezdetét, hogy a 2011 decemberében tartott dumaválasztást durván elcsalták, és a nagyvárosokban – mindenekelőtt Moszkvában – hónapokon át tartó tüntetéssorozat kezdődött.

A születőben lévő városi középosztály lázadása felkészületlenül érte a Kremlt, és egy ideig nem is tudta, hogy mit tegyen a kialakult helyzetben. Ám amint újra Putyin lett az elnök, elkezdődött az a törvényalkotási, és -módosítási dömping, ami 2012 nyarán radikálisan átalakította a belpolitikai küzdőtér szabályait. Ennek részeként rendkívüli módon megszigorították a tüntetések szervezésének feltételeit, és többszörösére emelték a tüntetésekkel kapcsolatos büntetési tételeket. Ma már ott tart a rendszer, hogy minden tüntetést legfeljebb 15 nappal az esemény előtt, de nem később, mint 10 nappal a tervezett időpontot megelőzően kell engedélyeztetni.<sup>9</sup> A hatóságok pedig, ha végül megadják az engedélyt, rendre olyan félreeső helyet jelölnek ki, ahol a tüntetés – legyen az bármilyen nagy is – értelmét veszti, mert a tüntetőkön kívül alig értesül róla bárki is. Vagyis épp azt a funkcióját veszíti el a demonstráció, ami miatt szervezik. Nem véletlen, hogy az ellenzék egy ideje már leszokott arról, hogy a hatóságokkal egyezkedjék, mert tudja, hogy mire számíthat. Az év eleji tüntetésekkor a szervezők már csak azért sem akartak a helyszínről tárgyalni, mert úgy gondolták, hogy ha a hatalom a saját szabályait is figyelmen kívül hagyja, és törvénytelenül elfogatóparancsot ad ki Navalnij ellen, akkor nincs miért egyezkedni vele, és azt a látszatot kelteni, mintha ebben az országban minden csakis a törvényeknek megfelelően történne.

Amikor 2021 elején ez a pár százezer ember utcára vonult, akkor ezt sok helyen nemcsak a rendkívüli hidegben, a koronavírus-járvány körülményei között tette, de annak tudatában is, hogy komoly büntetés fenyegeti. Legutóbb 2020 decemberében változtattak a tüntetések szabályozásán, aminek következtében ma már, ha valaki feltartóztatja az utcai forgalmat, akár letöltendő börtönbüntetésre is ítéltető.<sup>10</sup> Ennek ellenére százazrek vonultak utcára, és ettől még a több helyen brutálisan fellépő rendvédelmi erők sem tartották őket vissza. Gorbacsov és Jelcin idején Moszkvában még valóban voltak közel milliós tüntetések is, de azok – ahogy az orosz ellenzékiek fogalmaznak – még „vegetáriánus idők” voltak. A rendőrök senkit nem bántottak, csak a rend fenntartásában közreműködtek. De hol vannak ma már ezek az idők? Aki ma Oroszországban kimegy tüntetni, komoly kockázatot vállal magára. Nemcsak azt kockáztatja, hogy durván megverik, de jó eséllyel azt is, hogy utólag eljárást indítanak ellene. Ennek ellenére sokan mégis tüntetnek, többek között azért is, mert már hosszú ideje nincs parlamenti képviselőjük. A Kreml már a 2003-as dumaválasztáskor gondoskodott arról, hogy az alsóházba csak neki engedelmes pártok kerüljenek.<sup>11</sup> A liberális és szociálliberális értékrendet a Dumában már csaknem két évtizede senki

<sup>9</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2020 № 497-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон ‘О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях’”. *Российская газета*, 2021. 01. 11. <https://rg.ru/2021/01/11/sobraniya-dok.html> (2021. 10. 25.)

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> A 2003-as dumaválasztás lebonyolítására és eredményeire vonatkozóan lásd: *Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы*. Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2007. 39–58.

nem képviseli, miközben az orosz társadalomban kialakult egy nem túl széles, de mégsem lebecsülendő városi középosztály, amely igényelné ezt. Parlamenti képviselet nélkül viszont e rétegnek nincs más választása, mint a tüntetés.

Abban, hogy az év elején még ilyen sokan mentek ki tiltakozni – a személyes bátorságon és a rendszerrel szembeni általános elégedetlenségen túl – nyilvánvalóan meghatározó szerepe volt mindannak, ami Navalnijjal történt. Nem elég, hogy a hatalom tiltott vegyifegyverrel – vagyis olyan eszközzel, aminek nem is lenne szabad léteznie – megpróbálta meggyilkolni, de azok után, hogy visszatért berlini kórházi kezeléséből, rögtön őrizetbe is vette. Független orosz jogászok határozottan állítják, hogy már annak az elfogatóparancsnak a kiadása is törvénytelen volt, ami alapján előállították.<sup>12</sup> Azt ugyanis csak abban az esetben lehetett volna kiadni, ha a Büntetés-végrehajtási Szövetségi Szolgálat (FSZIN) keresetét – amelyben a hatóság kéri Navalnij felfüggesztett szabadságvesztésének letöltendőre történő változtatását – a bíróság megalapozottnak találja, és elrendeli a büntetési forma megváltoztatását. Navalnij esetében azonban nem így jártak el. A büntetés-végrehajtás közvetlenül a rendőrséghez fordult. Az pedig még december végén – amikor kiderült, hogy az ellenzéki politikus visszatér Oroszországba – kiadta az elfogatóparancsot, aminek alapján Navalnijt őrizetbe is vették, majd a kerületi rendőrkapitányságra kitelepülő kerületi bíróság 30 napra történő előzetes letartóztatását is elrendelte. Ez így együtt még a sokat látott oroszoknak is sok volt, legalábbis azoknak, akik tisztában voltak azzal, hogy ez a cinikus hercehurca min is alapult.

Az ellenzéki politikust azonban nemcsak rendszeres jelentkezésének elmaradásával vádolták meg, de időközben egy újabb köztörvényes ügyet is kreáltak ellene. Az ügyészség szerint Navalnij az alapítványához befolyt adományok egy részét saját céljaira használta, vagyis csalt.<sup>13</sup> Ez minden bizonnyal éppolyan koncepciós ügy, mint aminek alapján bűnösnek mondták ki az Yves Rocher oroszországi leányvállalatának megkárosításáért. Hiába nyilatkozott a cég vezetése többször is, hogy a vállalatot semmiféle kár nem érte, a bíróság ezt figyelmen kívül hagyta, és Navalnijt három és fél éves felfüggesztett börtönbüntetésre ítélte.<sup>14</sup> Erre a hatalomnak akkor azért volt szüksége, mert a jogerős bírói döntésre hivatkozva megakadályozhatta az ellenzéki politikus 2018-as elnökválasztáson való indulását. Utóbb kiderült, hogy ez az ítélet arra is jó lett, hogy azt idővel letöltendőre változtathassák, és Navalnijt kivonhassák a közéletből. 2014 decemberében, amikor az eredeti ítélet megszületett, a hatalom még nem merte vagy még nem akarta Navalnijt börtönbe juttatni. Most viszont igen. Korábban nem akart botrányt, inkább meghátrált, és másodfokon felfüggesztettre módosíttatta az elsőfokon még letöltendőként megszületett ítéletet. 2021 elejére azonban megváltozott a helyzet. A Kremlt ekkor már sem a hazai, sem a külföldi közvélemény felháborodása nem izgatta, ahogy a vezető nyugati politikusok tiltakozása sem. Az utóbbiak csak megerősítették abban, hogy jó úton jár, mert a kormányzat és az azt kiszolgáló propagandisták szerint ha valakit ilyen hangosan véd a nyugati sajtó és megannyi nyugati politikus, az csak azért lehet, mert Navalnij az ő emberük.<sup>15</sup> Hét éve még volt jelentősége annak, hogy mit gondol a közügyek iránt

<sup>12</sup> Навального арестовали на 30 суток. *Грани.Ру*, 2021. 01. 18. <https://graniru.org/Society/Law/m.280823.html> (2021. 10. 11.)

<sup>13</sup> СКР возбудил против Навального новое уголовное дело о мошенничестве. *Коммерсантъ*, 2020. 12. 29. <https://www.kommersant.ru/doc/4637640> (2021. 10. 12.)

<sup>14</sup> Алексей Навальный получил 3,5 года условно по „делу Yves Rocher”. Его брат – 3,5 года колонии. *NEWSru.com*, 2014. 12. 30. <https://www.newsru.com/russia/30dec2014/navalny.html> (2021. 10. 12.)

<sup>15</sup> Симоньян: Запад вложил в Навального годы работы и миллионы долларов. *Вестн.Ру*, 2021. 02. 08. <https://www.vesti.ru/article/2520756> (2021. 10. 09.)

érdeklődő oroszországi polgár az ügyről, és annak is, hogy mit írnak erről a vezető nyugati lapok, ám mindez 2021-re jelentőségét veszítette.

Mindeközben Navalnij ellen nemcsak egy újabb ügyet kreáltak, de egy másikban példás gyorsasággal el is jártak ellene. Ezúttal egy második világháborús veterán vádolta meg rágalmazással a már letartóztatásban lévő politikust, aki kikelt az ellen, hogy a hatalom háborút megjárta idős embereket használ fel politikai célokra. Az ellenzéki politikusnak esélye sem volt, hogy megvédje igazát. Az eljáró bíróság rövid úton 850 ezer rubel – mintegy 3,5 millió forint – megfizetésére kötelezte.<sup>16</sup> Ezek a fejlemények egyértelművé tették, hogy Navalnij, amíg Putyin Oroszország elnöke, aligha fogja elhagyni a börtönt. Újabb és újabb büntetőügyeket fabrikálnak majd ellene, és eközben minden börtönben töltött napját pokollá teszik. Arról, hogy ebben a kérdésben senkinek ne lehessen semmiféle kétsége, az orosz propagandatév, az RT vezetője, Margarita Szimonyjan gondoskodott, aki több televíziós szereplésében is azt ajánlotta, hogy Navalnijt hazaárulásért kellene elítélni, azért ugyanis akár 20 év is kiszabható.<sup>17</sup> Egyelőre a hatalom nem fogadta meg propagandistája tanácsát, helyette más megoldást választott, és elkezdte Navalnij szervezeti hátterét – alapítványát és annak fórumait – felszámolni. Ennek első lépéseként az FBK-t (Korrupcióellenes Küzdelem Alapítvány, *Фонд борьбы с коррупцией*) „szélsőséges szervezetté” nyilvánították.<sup>18</sup>

Joggal merül fel a kérdés, hogy miért is volt olyan fontos Navalnij kiiktatása, a politikai küzdőtérből való kiemelése. Ennek több oka is lehetett. Mindenekelőtt az, hogy az ellenzéki politikus letartóztatásakor Oroszország már javában készült a szeptemberi alsóházi választásokra. Navalnijnak ugyan nincs pártja – egyes források szerint kilencszer, míg mások szerint tizenegyszer utasították vissza pártbejegyzési kérelmét –, de országos hálózattal rendelkező alapítványa komoly mozgósítóerővel bírt.<sup>19</sup> Ma már úgy tűnik, hogy a hatalom hibázott akkor, amikor nem engedte, hogy az ellenzéki politikus pártot alapítson. Ha megtehetette volna, valószínűleg jóval kisebb problémát jelentene a Kremlnek, mint manapság jelent. Ha azok után, hogy „nacionalista elhajlása” miatt a szociálliberális Jabloko pártból kizárták, pártot alapíthatott volna, ma pártja egyike lenne a nem túl népes és nem igazán sokak által támogatott pártoknak, Navalnij pedig a nem különösebben befolyásos pártpolitikusoknak. De mivel nem engedték, hogy pártja legyen, elkezdte a hatalmi elitet ott támadni, ahol az a leginkább sebezhető. 2011-ben létrehozott korrupcióellenes alapítványa az évek során rendkívül sikeresnek bizonyult, téma ugyanis akadt bőven. Mára a korrupció a rendszer konstitutív elemévé vált.

Navalnij országosan ismert politikussá 2011–2012 fordulóján vált, amikor is egyike volt az elcsalt választások elleni tüntetések szervezőinek. A tiltakozások azonban 2012 nyarára lecsengtek és Navalnij, ha nem váltott volna „profil”, egyikévé válhatott volna a gyorsan elfelejtett ellenzéki politikusoknak. De váltott, elkezdett a korrupció elleni küzdelemre koncentrálni, és egyre ismertebbé vált. Ezzel párhuzamosan mind távolabb került korai „nagyorosz” nacionalizmusától, és egyre inkább a születőben lévő oroszországi középosztály egyik szószólója lett. Ha ma pártot

<sup>16</sup> Алехина, Маргарита (2021): Суд оштрафовал Навального на 850 тысяч рублей по делу о клевете на ветерана. *RBC.RU*, 2021. 02. 20. <https://www.rbc.ru/politics/20/02/2021/602623639a794714d2da1d55> (2021. 10. 09.)

<sup>17</sup> Hasonló szellemben nyilatkozott a parlamenti párt, a Máltányos Oroszország frakcióvezetője, Szergej Mironov is. Lásd: Миронов назвал Навального предателем, противопоставив его Сахарову и Солженицыну. *Независимая*, 2021. 01. 19. <https://www.ng.ru/news/700214.html> (2021. 10. 09.)

<sup>18</sup> Алехина, Маргарита (2021): Суд признал ФБК и штабы Навального экстремистскими организациями. *RBC.RU*, 2021. 06. 09. <https://www.rbc.ru/politics/09/06/2021/68670e09a7947709c4de06c> (2021. 10. 09.)

<sup>19</sup> Минюст вновь отказался зарегистрировать партию Навального. *Коммерсантъ*, 2019. 05. 27. <https://www.kommersant.ru/doc/3982814> (2021. 10. 10.)

alapíthatna, akkor ez a párt alighanem egy jobboldali középpárt lenne, amelyik szót emel a politikai és polgári szabadságjogokért, vagyis szabad és *fair* választásokat, független bíróságokat, sajtó-, szólás- és gyülekezési szabadságot követelne, és persze jó kormányzást, kevesebb bürokráciát és kevesebb korrupciót. Szociális jogokért aligha emelne szót, noha tisztában van azzal, hogy a rossz és korrupcióval terhelt kormányzás az egyik oka annak, hogy az orosz társadalom 2014 – vagyis az ukrajnai orosz beavatkozás – óta egyre inkább elszegényedik. Mára Navalnij külpolitikai nézetei is meglehetősen távol kerültek attól, mint amilyenek 10–12 éve voltak. A 2008-as ötnapos grúz–orosz háború idején teljes mellszélességgel állt ki az orosz katonai akció mellett, sőt a Kremlt még határozottabb fellépésre szólította fel. Putyinabb volt Putyinnál. Az ukrajnai orosz beavatkozás idejére már jóval visszafogottabbá vált, és nem örült a Krím annektálásának, de a félsziget visszaadását egy újabb – valódi nemzetközi megfigyelés mellett megtartott – helyi népszavazás eredményétől tenné függővé. Eltökélt, rendkívüli munkabírási politikus, akivel ugyanakkor nehéz szövetséget kötni, mert hiányzik belőle a kompromisszumkészség. Ez az attitűd a korrupció elleni küzdelemben érthető és értékes vonás, ám az autokráciával szembeni politikai harcban, ahol minden lehetséges szövetségesre szükség van, komoly hiányosság, ahogy a politika demokratikus gyakorlásában is. Navalnijt azonban nem engedték, hogy pártpolitikusi pályára lépjen, ezért csak feltételezhetjük, hogy milyen pártvezető vált volna belőle. Az azonban jól látszik, hogy Putyin és környezete annak ellenére is komoly kockázatot látott az ellenzéki politikus közéleti szerepvállalásaiban, hogy Navalnij sem elnökjelöltként, sem egy ellenzéki párt vezetőjeként nem jelentett volna közvetlen veszélyt a hatalom jelenlegi birtokosaira. Mégis úgy gondolták, hogy Navalnij az, aki a már jó ideje kialakított „alternatívánélküliség” állapotában is valamiféle alternatívát képvisel. Ilyet azonban egyetlen autokrácia sem engedhet meg magának, még akkor sem, ha ez az alternatíva merőben virtuális. Alighanem ez a legvalószínűbb magyarázata annak, hogy miért lépett fel a hatalom ilyen ádáz szenvedéllyel Navalnijjal szemben.

Mindeközben a Kreml tisztában volt azzal, hogy az autonómiák kis szigeteit nemcsak önmaguk miatt kell felszámolni, hanem azért is, mert a hatalompárt (az Egységes Oroszország) a közelgő alsóházi választások előtt nincs igazán jó formában. Az elnök parlamenti támaszát jelentő párt – annak ellenére, hogy a 2016-ban megválasztott Dumában a mandátumuk több, mint háromnegyedét birtokolta – folyamatosan veszített népszerűségéből. A Kreml nem alaptalanul félt attól, hogy ősszel ugyanaz fog történni vele, mint ami 2011-ben történt, vagyis ahhoz is durván csálni kell, hogy legalább az abszolút többséget megszerezze. Ha Navalnij szabadlábon maradt volna, csak tetézte volna a hatalom gondjait. Az ellenzéki politikus kiterjedt országos hálózata révén jelentősen befolyásolhatta volna a szavazói magatartást, annál is inkább, mert 2014 óta folyamatosan csökken a lakosság reáljövedelme, és a társadalom egyre nagyobb része volt elégedetlen a kardsörtető putyini külpolitikával.<sup>20</sup> Ráadásul a koronavírus-járvány következményei is egyre súlyosabbá váltak. Vagyis a választás előtti közhangulat egyáltalán nem kedvezett a hatalompártnak, és ezzel a Kremlben is tisztában voltak. És azzal is, hogy az Egységes Oroszországnak mindenképpen győznie kell, mert a mára kialakult putyini korporatív rendszer egyik tartópillére a hatalompárt alkotmányozó többséget birtokló parlamenti jelenléte. Ennek meg kellett lennie még azon az áron is, hogy ismét nőni fog azok aránya, akik kétségbe vonják majd a választás tisztaságát. Az előző, 2016 szeptemberében tartott dumaválasztás tépje nemcsak a 2011-ben elvesztett alkotmányozó többség visszaszerzése volt, de az is, hogy

<sup>20</sup> Россия – Запад. Левада-Центр, 2018. 05. 14. <https://www.levada.ru/2018/05/14/rossiya-zapad-2/> (2021. 09. 30.)

ez botrányoktól mentesen történjen. Okulva a 2011-ben történelemből, a hatalom 2016-ban kísérletet sem tett a moszkvai és a szentpétervári részvételi arány manipulálására – ami az akkori botrány és tüntetéshullám legfőbb kiváltója volt –, tudván, hogy ezzel ismét kockára tenné a választás legitimitását. Meg is lett ennek az eredménye. Egyfelől példátlanul alacsonyan alakult Moszkvában és Szentpéterváron a részvételi arány, épphogy elérte a szavazati joggal rendelkezők egyharmadát. Másfelől a Levada Központ felmérése szerint a választást a megkérdezettek 46 százaléka tisztességesnek találta, ami lényegesen jobb eredmény volt, mint az öt évvel korábbi. A botrányoktól kísért 2011-es választást csak a megkérdezettek 35 százaléka tartotta *fairnek*.<sup>21</sup> A 2021-es választás előtt viszont azt lehetett érzékelni, hogy a hatalom nem fog a választás legitimitása miatt különösebben aggódni. De ahhoz, hogy ezt megtehesse, átfogó támadást kellett indítania a civil szervezetek, a jogvédő csoportok és a sajtó még megmaradt független szereplői ellen. Vagyis Navalnij és alapítványának kiiktatása csak az egyik alapfeltétele volt annak, hogy a Kreml a dumaválasztás során szabad kezet kapjon. Erre minden korábbinál inkább volt szüksége. Sokat elárult a hatalompárt választás előtti helyzetéről, hogy moszkvai szervezetének vezetése augusztus közepén lefelé módosította a párt várható fővárosi eredményét. Januárban még úgy gondolták, hogy a párt Moszkvában – 45 százalékos részvételi arány mellett – a szavazatok 45 százalékát tudja majd elnyerni. Egy hónappal a választás előtt viszont már csak azzal számoltak, hogy mind a részvételi arány, mind a megszerzett voksok aránya nem lesz több 35 százaléknál.<sup>22</sup> De még ez a lefelé módosított prognózis is felettébb derűlátónak tűnt. Már csak azért is, mert ezt mutatták a választást néhány héttel megelőző közvélemény-kutatások adatai. A Kreml felügyelete alatt működő intézet, a VCIOM augusztus közepén már azt mérte, hogy a hatalompárt országosan csak a lakosság alig több, mint 27 százalékának szavazatára számíthat.<sup>23</sup> A másik nagy, ugyancsak kormányzati ellenőrzés alatt álló intézet, a FOM kutatási eredménye alig különbözött ettől. Ők 30 százalékos támogatottságot mértek.<sup>24</sup> Ezek az adatok a hatalom számára már csak azért is felettébb nyugtalanítók lehettek, mert a két történelmi fővárosban – Moszkvában és Szentpéterváron – az Egységes Oroszország támogatottsága hagyományosan mindig lényegesen alacsonyabb, mint amilyen az országos átlag. A közvélemény-kutatási adatok azonban csak részben irányadóak. A hatalom ugyanis 2011 óta egyre szemérmetlenebb módon manipulálja a végeredményt, a független választási elemzők többsége pedig biztos volt abban, hogy ez 2021-ben sem lesz másképp. Ugyanakkor valószínűnek tűnt, hogy a moszkvai és szentpétervári eredményekbe nem mernek mélyen belenyúlni, de az országnak azokban a régiókban, ahol a lakosság leginkább kiszolgáltatott a helyi végrehajtó hatalomnak, durván csálnak majd. És mert a választást megelőző hónapokban civil szervezetek és oknyomozó portálok sorát számolták fel, ezért joggal volt feltételezhető, hogy a csalásokról a korábbiaknál jóval kevesebben tudnak majd beszámolni, illetve bizonyítékokkal szolgálni. Ugyanakkor egy ideje léteznek már olyan megbízható matematikai modellek, amelyek pontosan mutatják ki a választásba történő beavatkozást. A modellszámítások eredményeivel azonban nehéz vitatkozni, ezért erre a hatalom soha nem is tett komoly kísérletet, helyette megpróbálta azok széles körhöz való eljutását megakadályozni. Aligha lehetett kétséges, hogy ezúttal is így tesz.

<sup>21</sup> Результаты выборов не заинтересовали граждан. *Левада-Центр*, 2016. 10. 03. <https://www.levada.ru/2016/10/03/rezultaty-vyborov-ne-zainteresovali-grazhdan/> (2021. 09. 30.)

<sup>22</sup> „Единая Россия” снизила ожидания по явке и голосам в Москве. *Радио Свобода*, 2021. 08. 23. <https://www.svoboda.org/a/edinaya-rossiya-snizila-ozhidaniya-po-yavke-i-golosam-v-moskve/31423613.html> (2021. 10. 14.)

<sup>23</sup> Рейтинг политических партий. *ВЦИОМ*, é.n. <https://wciom.ru/ratings/reiting-politicheskikh-partii/> (2021. 10. 14.)

<sup>24</sup> «Единая Россия». Индикаторы отношения к партии «Единая Россия». *ФОМ*, é.n. <https://fom.ru/Politika/10949> (2021. 10. 14.)

Ha *fair* lett volna a választás, a hatalompárt akkor is nyert volna, de csak egyszerű többséggel. Putyin pártját ugyanis még mindig viszonylag sokan támogatják, mert úgy gondolják, hogy az Egységes Oroszország – az elnök mellett – a stabilitás legfőbb garanciája. És bár az utolsó hét-nyolc évben csökkent a jövedelmük, sokan továbbra is hálásak azért, mert korábban – Putyin első két elnöksége idején – jelentősen nőtt, és a nehéz jelicini évek után mégiscsak volt egy jó évtizedük. Ezt pedig Putyin és pártja érdemének tartják. Nyilván annak is szerepe van a társadalom egy részének kitartó lojalitásában – a sokakra jellemző konformizmuson túl –, hogy nem látszik a hatalommal szemben semmiféle alternatíva. Nem is látszódhat, mert az autokráciák egyik legfőbb jellegzetessége, hogy mindent – legyen az szervezet vagy személy –, ami bármilyen veszélyt is jelentene rá, rövid úton „kiiktat”.

A választások előtt csak az volt a kérdés, hogy a hatalom az egyszerű többséget abszolút vagy alkotmányozó többséggé alakítja-e majd át. A Kreml megfogytakozott önbizalmát mutatta, hogy a Központi Választási Bizottság a választást nem egy, hanem három napra (szeptember 17–18–19.) írta ki, ami jelentősen megnehezítette a választások tisztaságának ellenőrzését, ugyanakkor megkönnyítette az eredmény „átszabását”. A választási szakértők többsége abban is biztos volt, hogy a hatalompárt mellett ugyanaz a három párt – a Zsirinovszkij vezette Liberális Demokrata Párt, a Zjuganov irányította Oroszországi Kommunista Párt, és a baloldali centripárt szerepét betöltő Méltányos Oroszország – fog ezúttal is az alsóházba kerülni, mint ahogy ez már több ciklus óta megszokott. Mint utóbb kiderült, ebben tévedtek. Ezen a választáson a fenti négy párt mellett egy ötödiknek is sikerült átlépnie a bekerülési küszöböt, ez azonban semmit nem változtatott az Állami Duma politikai természetén. Az ötödik, alsóházba került párt, az Új Emberek ugyanis éppúgy a végrehajtó hatalom teremtménye, mint – a kommunista párt kivételével – az összes többi.<sup>25</sup>

A választásokra történő felkészülés és kampány időszakát még egy körülmény tette a megszokottnál bonyolultabbá, mégpedig az, hogy teljes volt a bizonytalanság akörül, Putyin maradni vagy távozni készül. 2020 első felében még minden arra utalt, hogy a gyorsan keresztülvert alkotmánymódosítással prolongálni akarja hatalmát. Aztán az év második felében sorra születtek azok a döntések, amelyek azt sejtették, hogy mégiscsak távozni készül. Putyin előbb – Medvegyevvel együtt – örökös szenátor lett, ami már önmagában jogi érinthetetlenséget biztosított számára.<sup>26</sup> Majd külön törvénybe foglalták az orosz államfők élethosszig tartó, és egyben visszamenőlegesen is érvényes jogi immunitását.<sup>27</sup> Mindez azt a benyomást keltette, hogy talán mégiscsak a leköszönését készíti elő, mert miért is kellene 2020-ban jogi védelmet keresni, ha valaki – korábbi elnökségeinek „lenullázásával” – 2036-ig készül hatalmon maradni? Ráadásul, hogy a helyzet még átláthatatlanabb legyen, újra szárnyra kaptak a Putyin állítólagos betegségével kapcsolatos híresztelések. És ezzel az a feltűnő ellentmondás, ami a 2020-as év első és második felének történései között feszül, nagyon is hihetővé tette az elnök súlyosbodó egészségi állapotáról szóló híreket. Mert miért is változott meg oly hirtelen a belpolitika napirendje, ha nem azért, mert az év közepén elkezdett Putyin egészségi állapota romlani? Ha pedig valóban ez a helyzet – amit persze lehetetlen ellenőrizni –, akkor az elnök betegsége, jövőjének bizonytalansága már önmagában is feszültté

<sup>25</sup> Результаты выборов – 2021. Главные цифры. *Коммерсантъ*, 2021. 09. 20. <https://www.kommersant.ru/doc/4996303> (2021. 10. 16.)

<sup>26</sup> Путин внес в Госдуму поправки, позволяющие экс-президенту стать сенатором пожизненно. *Коммерсантъ*, 2021. 10. 31. <https://www.kommersant.ru/doc/4557218> (2021. 11. 10.)

<sup>27</sup> Мухаметшина, Елена: Неприкосновенность навсегда. *Ведомости*, 2020. 11. 05. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/11/05/845972-neprikosновенность-navsegda> (2021. 11. 15.)

teheti a hatalmi eliten belüli viszonyokat, már csak azért is, mert ilyen körülmények között mindenki elkezd keresni a helyét, kombinál, és készül a jövőre. De az is lehet, hogy mindaz, amit láthattunk, egy jól felépített dezinformációs akció volt. Putyin „különleges műveleteinek” egyike, amivel össze akarta keverni a lapokat, megpróbált bizonytalanságot kelteni, hogy közeledve 2024-hez, a második hatéves mandátumának lejártához, ne kerüljön a „béna kacsa” állapotába. Érdemes ezzel a lehetőséggel is számolni.

Ebben a meglehetősen képlékeny és bizonytalanságokkal teli helyzetben kezdődött el a 2021-es év Navalnij visszatéréseivel, előállításával, feltételes börtönbüntetésének letöltendőre változtatásával, majd a január végi tüntetésekkel. A békés tüntetőkkel szembeni aránytalanul durva rendőri fellépés már akkor előrevetítette, hogy a hatalom beleunt a bonyolult politikai manőverekbe, és helyette megpróbál új helyzetet teremteni, letarolva a még megmaradt civil szervezeteket, jogvédő csoportokat és oknyomozó portálokat. A jogi eszköztár ehhez már rendelkezésre állt. A nem kormányzati szervezetekre vonatkozó törvény 2012-es nyári kiegészítése az „idegen ügynök” kitéttel lehetővé tette, hogy a kormányzat a számára kellemetlen csoportokat megbélyegezze, a társadalom kevésbé tájékozott része előtt kompromittálja, és olyan bürokratikus terhekkel halmozza el, amik jelentősen megnehezítik működésüket.<sup>28</sup> 2015 tavaszán törvénymódosítással bevezették a „nemkívánatos szervezetek” fogalmát.<sup>29</sup> Ez az új jogi norma már nem csak arra ad lehetőséget, hogy a hatalom rossz hírért keltse bármelyik külföldről is támogatott civil szervezetnek, de arra is, hogy immár betilthassa azokat az Oroszországban működő külföldi vagy nemzetközi szervezeteket, amelyek *„fenyegetést jelentenek az alkotmányos rendre, az ország védelmi képességeire, illetve az állam biztonságára”*. És ehhez nem is kell bírósági ítélet, elég, ha ezt az ügyészség kezdeményezi. De a büntető törvénykezés ezzel nem fejeződött be. Időközben – a terrorizmus elleni harc jegyében – komolyan megszigorították az ún. „szélsőséges nézetek terjesztésének” büntetési tételeit, és elkezdtek az új szabályt egyre szélesebb körben alkalmazni. A „szélsőséges” vádja a szervezetek és az alapítványok esetében nemcsak azt jelenti, hogy lehetővé vált azok gyors betiltása, de azt is, hogy az ezekkel a szervezetekkel kapcsolatban állók akár visszamenőlegesen is felelősségre vonhatók, letöltendő börtönbüntetésre ítéelhetők. Ez a jogi eszköztár került a választási kampány időszakában bevetésre, mégpedig „teljes pompájában”.

A hatalom fellépése nyomán – többek között – olyan ismert tényfeltáró portálokat nyilvánítottak „idegen ügynökké”, mint a The Insider, vagy a Projekt. De ugyanerre a sorsra jutott a civil szervezetként működő Jogi és Közpolitikai Intézet, továbbá számos újságíró, akik vagy a Projekt-nél, vagy a Hodorkovszkij által működtetett Nyitott Médianál, vagy a Szabadság Rádiónál dolgoztak. Párhuzamosan ezzel a Projekt esetében még egy lépéssel tovább mentek, és „nemkívánatos szervezetté” nyilvánították, vagyis nem elégedtek meg azzal, hogy „idegen ügynökké” minősítették őket. Ugyancsak „nemkívánatos szervezetté” nyilvánították az angliai bejegyzésű Hodor-

<sup>28</sup> Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента”. *Российская газета – Федеральный выпуск*, 166(5839) sz., 2012. 07. 23. <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html> (2021. 11. 15.)

<sup>29</sup> A „nemkívánatos szervezet” fogalma a 2012 decemberében elfogadott szövetségi törvény, az ún. „anti-Magnitszkij törvény” (Федеральный закон от 28 декабря 2012 года № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации») 2015 májusában történt módosításával került az oroszországi jogrendbe. Lásd: Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”. КонсультантМ/Глюс, é.n. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179979/5bdc78bf7e3015a0ea0c0ea5bef708a6c79e2f0a/#dst100033](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/5bdc78bf7e3015a0ea0c0ea5bef708a6c79e2f0a/#dst100033) (2021. 11. 15.)

kovszkij Alapítványt, az Oxfordi Oroszország Alapítványt és az Oroszország Jövője Alapítványt. De betiltottak egy cseh és egy francia civil szervezetet is.<sup>30</sup> Mindezeket túl blokkolták Navalnij honlapját, továbbá csaknem 50 olyan portált, amelyek kapcsolatban állt az ellenzéki politikussal.<sup>31</sup> Elérhetetlenné tették a jogvédő Komanda 29 és a Gulagu.net oldalait is, ahogy nem kerülhetett el sorsát a tényfeltáró Dosszié honlapja sem.<sup>32</sup> Augusztus 20-án – a Navalnij elleni merénylet évfordulóján – „idegen ügynökké” nyilvánították a mára egyetlen függetlenként megmaradt Dozsgy tévétársaságot, ahogy a tényfeltáró írásairól ismert Vaznszije Isztoriit is, együtt jó néhány újságíróval. E bejelentések nyomán közvetlenül a dumaválasztás előtt már 43 „idegen ügynök” szervezetet, nyomtatott és internetes lapot, valamint magánszemélyt tartottak nyilván.<sup>33</sup> Ezeknek a szervezeteknek, lapoknak és újságíróknak az egyedüli „bűne” az volt, hogy vagy olyan ügyeket tártak az olvasók elé, amik a rezsimre nézve rendkívül károsak és leleplezők voltak, vagy ügyvédi védelmet biztosítottak a politikai okokból üldözötteknek. Korábban a rendszer még soha nem szánta el magát arra, hogy a civil szervezetek és a független sajtó ellen ilyen átfogó és szinte mindent letaroló támadást indítson. Sokat elárul a mára kialakult helyzetről, hogy míg 2011 és 2016 között a hatóságok tizenkét szerkesztőséget számoltak fel vagy ziláltak szét, arra kényszerítve őket, hogy radikálisan változtassanak addigi irányvonalukon, addig a 2021-es dumaválasztást megelőző hónapban csaknem háromszor ennyit. Vagyis valóságos „szőnyegbombázást” hajtottak végre a még megmaradt független sajtó és a civil szervezetek ellen.

A hatalom azonban nemcsak ellenük indított támadást, de gondoskodott arról is, hogy a politikai kockázatot jelentő politikusok el se indulhassanak a szeptemberi dumaválasztáson. A Kreml korábban is tudta, hogy a választási szabályok kisebb-nagyobb módosításaival komoly előnyökre lehet szert tenni, de a közelmúltig tartózkodott attól, hogy látványosan szabja át a versenyszabályokat. Ez a dumaválasztás előtt megváltozott, többek között azzal, hogy a hatalom – fellelkesülve a 2020-as nyári alkotmánymódosításról döntő „összoroszerországi szavazás” tapasztalatain – nem egy napra, hanem háromra tűzte ki a parlamenti választást. Ettől a Kreml több előnyt is remélt. Egyrészt biztos lehetett abban, hogy ez a helyzet jelentősen megkönnyíti a költségvetési szervezeteknél dolgozók mozgósítását. Ez olyan komoly adminisztratív erőforrás a hatalom kezében, amit hiba lenne alábecsülni, ahogy azt a további újítást is, ami viszonylag széles körben tette lehetővé Oroszország egyes területein, így Moszkvában is, az internetes szavazást. A választásnak ezt az új elemét orosz elemzők már a választás előtt olyan innovációnak tekintették, ami egyértelműen a hatalomnak kedvez. És ekkor még nem is arra gondoltak, hogy az online szavazás ered-

<sup>30</sup> Кого российские власти объявили «иноагентами» и «нежелательными» в июле – и какие сайты заблокированы. *Медуза*, 2021. 07. 30. <https://meduza.io/short/2021/07/30/kogo-rossiyskie-vlasti-ob-avili-inoagentami-i-nezheletelnymi-v-iyule-i-kakie-sayty-zablokirovali-spisok> (2021. 11. 15.)

<sup>31</sup> Роскомнадзор заблокировал почти 50 сайтов Навального и его сторонников. *Грани.Ру*, 2021. 07. 26. <https://graniru.org/tags/banned/m.282207.html> (2021. 11. 16.)

<sup>32</sup> Сайт «Команды 29» заблокировали в России. *Медуза*, 2021. 07. 16. <https://meduza.io/news/2021/07/16/sayt-komandy-29-zablokirovali-v-rossii> (2021. 11. 16.); Правозащитный проект Gulagu.net остановил работу в России. Его сотрудников вывезли в Европу. *Медуза*, 2021. 05. 25. <https://meduza.io/news/2021/05/25/pravozaschitnyy-proekt-gulagu-net-ostanovil-rabotu-v-rossii-ego-sotrudnikov-vyvezli-v-evropu> (2021. 11. 16.); Основатель Gulagu.net сообщил о блокировке ресурса в России. *Новая газета*, 2021. 07. 30. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/07/30/osnovatel-gulagu-net-soobshchilo-blokirovke-resursa-v-rossii> (2021. 11. 16.); В России заблокировали сайт центра «Досье». *Медуза*, 2021. 07. 30. <https://meduza.io/news/2021/07/30/v-rossii-zablokirovali-sayt-tsentra-dosie> (2021. 11. 16.)

<sup>33</sup> Минюст признал «иноагентами» «Дождь», «Важные истории» и семерых журналистов лично – в списке уже 43 человека и организации. Вот что об этом говорят их коллеги, сотрудники и читатели. *Медуза*, 2021. 08. 20. <https://meduza.io/feature/2021/08/20/minyust-priznal-inoagentami-dozhd-vazhnye-istorii-i-semeryh-zhurnalistov-lichno-v-spiske-uzhe-43-cheloveka-i-organizatsii> (2021. 11. 18.)

ményét „valakik” majd a hatalom érdekében „átigazítják”, hanem arra, hogy a kevésbé tájékozott szavazópolgárok, akik továbbra is a többséget alkotják, a voksolásnak ezt a formáját nem tartják igazán biztonságosnak, vagyis számukra kétséges szavazatuk titkossága. Amiből viszont egyenesen következik, hogy szavazatukat inkább adják a hatalompártra, mert abból baj nem lehet.<sup>34</sup> Mint utóbb kiderült, az online szavazással sokkal komolyabb problémák voltak. A hatalom ugyanis nem áttért volna az online szavazók bizalmával, és – ahol és ahogy tudott – gátlástalanul csalt. Ez leginkább a moszkvai eredményeken látszódott.<sup>35</sup>

A rezsim a korporatív rendszerbe beépült pártokkal – a négy parlamentivel és azzal a tizenkettővel, amelyik a regionális közgyűlésekben jelen van – különösebben nem foglalkozik, hiszen azok semmiféle veszélyt nem jelentenek. Jó ideje betagozódtak a rendszerbe, a hatalom szempontjából domesztikált pártokká váltak. Más a helyzet a civil társadalom aktivistáival. Ők továbbra is a politikai verseny kellemetlen és kiszámíthatatlan szereplői maradtak. Azért, hogy ne okozhassanak meglepetést – vagyis ne nehezítsék a korporatív rendszer működését –, 2021 tavaszán úgy módosították a választási törvényt, hogy immár nemcsak a súlyos, de a közepesen súlyos ügyekben elítéltek sem gyakorolhatják passzív választói jogukat a büntetésük letöltését követő öt évben. Ebbe a kategóriába tartoznak azok is, akiket az utcai tüntetések szabályainak megsértéséért többször is elítéltek. Nyilvánvaló, hogy ez a törvénymódosítás leginkább ellenük, vagyis a politikailag aktívak ellen irányult.<sup>36</sup> De nemcsak a büntetett előélet állít akadályt a választáson való részvétel elé, de az is, ha valaki korábban olyan szervezet munkatársa volt, amelyet utóbb „nemkívánatos” vagy „szélsőséges” szervezetté nyilvánítottak. Így például azok, akik Navalnij korrupcióellenes alapítványában dolgoztak vagy azzal kapcsolatban álltak, nem indulhatnak a választáson, mert a szervezetet – az ellenzéki politikus elleni átfogó kampány részeként – június elején „szélsőségesse” nyilvánították.<sup>37</sup> A választások ellenőrzésében már jó ideje aktív szerepet játszó civil szervezet, a Golosz elemzése szerint ezek a korlátozások a választópolgárok mintegy 8 százalékát fosztják meg passzív választójoguk gyakorlásától.<sup>38</sup> A Kremlnek azonban ez sem volt elég. 2020 végén elfogadott rendelkezéseivel arról is gondoskodott, hogy a felszámolt civil szervezetek helyébe ne léphessenek magánszemélyek. Erre azért van lehetősége, mert ma már nemcsak szervezetet lehet „idegen ügynökké” nyilvánítani, de természetes személyt is.<sup>39</sup> És e döntés következményei épp olyanok, mint a szervezetek esetében. Az ilyen személyeknek minden nyilvános szereplésükkor jelezniük kell, hogy „idegen ügynökök”, vagyis figyelmeztetniük kell olvasóikat és hallgatóságukat, hogy ennek tudatában olvassák és hallgassák őket. A hatalom azonban nem érte be ennyivel. Mindent kont-

<sup>34</sup> Яппарова, Лилия (2021): «Электронное голосование – абсолютное зло». Независимый электоральный аналитик Сергей Шпиликин о том, как власти скрывают данные о ходе и результате выборов. *Медуза*, 2021. 09. 20. <https://meduza.io/feature/2021/09/20/elektronnoe-golosovanie-absolyutnoe-zlo> (2021. 09. 22.)

<sup>35</sup> Добрынин, Сергей (2021): «Ситуация ужасная». Как сломали электронное голосование. *Радио Свобода*, 2021. 09. 24. <https://www.svoboda.org/a/kak-slomali-elektronnoe-golosovanie/31476501.html> (2021. 09. 25.)

<sup>36</sup> Тяжлов, Иван – Галанина, Ангелина – Веретенникова, Ксения – Рожкова, Елена (2020): Выборы с поправками. Совет Федерации одобрил все изменения в избирательное законодательство. *Коммерсантъ*, 2020. 05. 21. <https://www.kommersant.ru/doc/4349684> (2021. 10. 30.)

<sup>37</sup> Веретенникова, Ксения – Дюрягина, Кира – Макутина, Мария (2021): Закон избирательного бездействия. Каких экстремистов и террористов не пустят на осенние выборы. *Коммерсантъ*, 2021. 05. 26. <https://www.kommersant.ru/doc/4828154> (2021. 05. 27.)

<sup>38</sup> Андрейчук, Станислав – Мелькоянц, Григорий – Шадрин, Денис (2021): «Новые лишенцы»: за что граждан России массово поражают в праве быть избранным на выборах в 2021 году. *Голос*, 2021. 06. 22. <https://www.golosinfo.org/articles/145272> (2021. 06. 25.)

<sup>39</sup> Замахина, Татьяна (2020): Госдума приняла закон об иноагентах-физлицах. *Российская газета*, 2020. 12. 23. <https://rg.ru/2020/12/23/gosduma-prinjala-zakon-ob-inoagentah-fizlicah.html> (2020. 12. 23.)

rollálni akaró igyekezetében még a dumaválasztás előtt új szabályokat fogadtatott el az ismeretterjesztésre vonatkozóan is. Ma már nem lehet ismeretterjesztő előadást „csak úgy” tartani. Ehhez megfelelő hatósági engedélyt kell szerezni, mert a hatalom a közéleti tevékenységnek ezt a formáját is politikai kockázatot jelentőnek látja.<sup>40</sup>

Mindebből világosan kitűnik, hogy a putyini rendszer 2020 elején elindult azon az úton, ami egyre közelebb viszi a belorusz modellhez. Vagyis a hatalom megtartásában elkezdett egyre meghatározóbbá válni a kiterjedt és leplezetlen erőszak. Ez egyben azt is jelentette, hogy a Kreml elkezdett egyre kisebb jelentőséget tulajdonítani annak, hogy az emberek mit is gondolnak, mik a vágyaik és az elvárásaik. A rendszer hosszú időn át nagyon is tekintettel volt erre. A három nagy közvélemény-kutató intézet mellett – amiből kettő, a VCIOM és a FOM a Kreml szoros felügyelete alatt végzi munkáját, míg a Levanda Központ független intézményként működik – a Szövetségi Védelmi Szolgálat (FSZO) is fenntart egy nagy, de jellegéből következően zárt közvélemény-kutató részleget.<sup>41</sup> Ennek munkatársai valószínűleg mindent mérnek, amire a hatalomnak szüksége van. A Kreml ezekre is tekintettel alakította politikáját, mert a rezsim alapján véve reszponzív volt. Ezt a vonását teljesen továbbra sem adta fel, és ennyiben különbözik Lukasenko rendszerétől, de az is látszik, hogy a közhangulat alakulása már kevésbé foglalkoztatja. Mintha nem igazán érezné magát biztonságban. Mintha azt gondolná, hogy az erőteljes médiamanipuláció, a politikai verseny szabályainak folyamatos átalakítása, a választások elcsalása, és a hatalom rendelkezésére álló egyéb erőforrások együttes ereje is kevés lenne ahhoz, hogy felügyelete alatt tartsa a politikai folyamatokat, ezért a dumaválasztás előtt átfogó támadást indított a még megmaradt civil szervezetek és a független sajtó még működő szerkesztőségei ellen. A hatalom az év eleji tüntetések idején azt is világossá tette, hogy kész a tüntetőkkal szemben is minden korábbinál határozottabban fellépni.

Ilyen előzmények után került sor a szeptemberi dumaválasztásra, amikor is nyolcadik alkalommal választották meg az önállóvá vált Oroszország kétkamarás parlamentjének alsóházát. A Putyin első elnöksége idején több párt egyesülésével létrehozott hatalompárt, az Egységes Oroszország magabiztos győzelméhez 2003-ban és 2007-ben még nem kellett csálni. Ehhez akkor még elég volt a választás normakörnyezetét és a kampány feltételeit úgy alakítani, hogy az kedvezzen az elnök parlamenti támaszát jelentő pártnak. 2003-ban még csak a kampányfeltételeket tették egyenlőtlennek, négy évvel később a győzelemhez már a választási szabályokon is változtatni kellett. 2007-ben ugyanis – eltérve az addigi vegyes választási rendszertől – már csak kizárólag pártlistákra lehetett szavazni, és a bekerülési küszöböt is 7 százalékra emelték.<sup>42</sup> Ezek a változtatások jelentősen megkönnyítették a hatalompárt helyzetét. Olyannyira, hogy az Egységes Oroszországnak ekkor sikerült először már a választáson alkotmányozó többséghez jutnia. Ilyenre korábban nem volt példa, mert a 2003-ban megválasztott Állami Dumában ugyan alkotmányozó többsége volt, de ahhoz csak azok után jutott, hogy sikerült az alsóházba bekerülni „független” képviselők egy részét „felvásárolni”. A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy mindkét választás idején Putyin még felettebb népszerű volt, és ez sokat javított a hatalompárt eredményén.

<sup>40</sup> В Госдуме предложили согласовывать просветительскую деятельность с чиновниками, чтобы в нее не вмешивались «антироссийские силы». *Медуза*, 2020. 11. 18. <https://meduza.io/news/2020/11/18/v-gosdume-predlozhili-soglasovyyat-prosvetitel'skuyu-deyatelnost-s-chinovnikami-chtoby-v-nee-ne-vmeshivalis-antirossiyskie-sily> (2020. 11. 20.)

<sup>41</sup> Перцев, Андрей – Соколов, Максим (2020): Что читает Путин. Важнейшие политические решения в России принимают на основе аналитики, которую готовит ФСО – служба охраны президента. Вот как это устроено. *Медуза*, 2020. 07. 16. <https://meduza.io/feature/2020/07/16/chto-chitaet-putin> (2020. 07. 17.)

<sup>42</sup> Все под контролем. Политические итоги 2007 года. *Лента.ру*, 2007. 12. 29. <https://lenta.ru/articles/2007/12/29/polifinal/> (2021. 10. 15.)

Ám a globális válság után megtartott első dumaválasztáson a Kreml már arra kényszerült, hogy a szavazatösszesítésbe is mélyen belenyúljon. Ekkorra már az Egységes Oroszország annyira népszerűtlenné vált, hogy még az abszolút többség elnyeréséhez is csálni kellett, mégpedig meglehetősen durván. A „numerikus” manipulációnak azonban megvan az a komoly hátránya, hogy az viszonylag könnyen leleplezhető, és meggyőzően bizonyítható. És ott, ahol visszatérő elemmé válik a hamisítás, ott az azt leleplező „technika” is gyorsan megszületik. A végrehajtó hatalom ugyan sok minden felett tud ellenőrzést gyakorolni, de a matematikai modellek felett nem. Legfeljebb annyit tehet – amit egy ideje már meg is tesz –, hogy próbálja korlátozni a meggyőző leleplezések széles körhöz való eljutását. A kiváló választási matematikus, Szergej Spilkin 2011 óta vizsgálja a parlamenti és elnökválasztások eredményét. Modellszámításai szerint az első olyan választáson, amikor a végeredmény manipulálása rendszerszintű volt, vagyis 2011-ben az Egységes Oroszországra adott voksok 45 százaléka „falszifikátum”, vagyis nem létező szavazat volt.<sup>43</sup> 2016-ban, amikor a Kreml nem szerette volna, ha a választásokat követően ugyanolyan tüntetéshullám alakult volna ki, mint öt évvel korábban, jóval körültekintőbben járt el. Csak ott csalt, ahol azt feltételezte, hogy annak nem lesz komoly következménye, vagyis csak azokon a helyeken hamisította meg az eredményt, ahol a helyi közösség – ilyen vagy olyan okokból – kiszolgáltatott a helyi hatalomnak. Ezért aztán kísérletet sem tett a két történelmi főváros eredményeinek meghamisítására. Még a részvételi arányt sem „húzta fel”, meghagyta olyannak, mint amilyen ténylegesen lehetett. Ám ezek az eredmények azt mutatták, hogy mind Moszkvában, mind Szentpéterváron csak a választójoggal rendelkezők alig harmada vett részt a választáson. A hatalom átmeneti „visszafogottsága” azt eredményezte, hogy 2016-ban az Egységes Oroszországra leadott hamis szavazatok aránya némiképp csökkent, és az nem volt több 43 százaléknál.<sup>44</sup> Ez is nagyon magas volt, de a csalás nem váltott ki az öt évvel korábbihoz mérhető tiltakozást, mert a társadalom nagy része még a Krím visszaszerzésének révületében élt. A most megtartott választáson azonban a Kreml már távolról sem volt ennyire szemérmes. Ezúttal már szinte semmitől sem zavartatta magát. Sem attól, hogy erre a választásra már nem érkeztek érdemi megfigyelést végző külföldi szakértők, sem attól, hogy a hazai megfigyelők is egyre nehezebben tudták feladatukat teljesíteni, már ahol voltak egyáltalán ilyenek.<sup>45</sup> A hatalom képes volt a moszkvai részvételi arányt csaknem 50 százalékra „felhúzni”, arra hivatkozva, hogy csaknem kétmillióan szavaztak online. A Kremlt egy pillanatig sem zavarta, hogy ez nem életszerű, hiszen a fővárosban öt éve még 15 százalékkal kevesebben szavaztak. És persze az sem növelte a moszkvai hivatalos eredmény iránti bizalmat, hogy az online leadott szavazás eredményét 16 óras késéssel hozták csak nyilvánosságra. És miután nyilvánosságra hozták és eredményét egyesítették a személyesen leadott voksokéval, váratlan fordulat következett be. Abban a 15 moszkvai egyéni választókerületben, ahol az online szavazatok hozzáadása előtt tizenkettőben az ellenzék jelöltjei vezettek – volt olyan körzet, ahol az ellenzéki jelöltnek dupla annyi szavazata volt, mint a kormánypártinak –, végül mindenütt a hatalompárt (11 mandátum) vagy valamelyik „domesztikált” parlamenti párt támogatottja nyert (4 mandátum).<sup>46</sup> Ezek után nem meglepő, hogy Spilkin számításai

<sup>43</sup> Шпилькин, Сергей (2021): От обнуления – к удвоению. Сомнительные голоса в пользу правящей партии превысили уровень 2011 года – более 13 миллионов! Это примерно половина результата ЕР. *Новая газета*, 2021. 09. 21. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/09/21/ot-obnulenii-a-k-udvoeniiu> (2021. 09. 22.)

<sup>44</sup> *Uo.*

<sup>45</sup> ОБСЕ отказалась послать наблюдателей на "выборы" в Госдуму. *Грани.Ру*, 2021. 08. 05. <https://grani.ru/Politics/Russia/Election/m.282263.html> (2021. 08. 25.)

<sup>46</sup> Результаты выборов – 2021, *i.m.*

szerint a mostani választáson az Egységes Oroszországra leadott hamis szavazatok aránya országosan már megközelítette az 50 százalékot.<sup>47</sup>

Mindez azt mutatja, hogy Oroszország olyan választásos autokrácia, ami ugyan rendre megtartja a választásokat, de csak azért, hogy fenntartsa annak látszatát, hogy legitimációját demokratikus úton nyerte el. Ez azonban már jó ideje merő formalitás, miközben a hatalmat egyre kevésbé aggasztja, hogy durva manipulációi kiderülnek. És egyelőre úgy fest, hogy hiába fejeződött be a dumaválasztás, a civil társadalom intézményei ellen indított támadás továbbra sem állt le. Min-dössze tíz nappal a dumaválasztás után újabb két szervezetet és 20 személyt nyilvánítottak „idegen ügynökké”.<sup>48</sup>

*Ez a tanulmány a Mozgó Világ 2021. szeptemberi számában megjelent írás átdolgozott, kiegészített és jegyzetekkel ellátott változata.*

## Felhasznált irodalom

Алексей Навальный получил 3,5 года условно по «делу Yves Rocher». Его брат – 3,5 года колонии. *NEWSru.com*, 2014. 12. 30. <https://www.newsru.com/russia/30dec2014/navalny.html> (2021. 10. 12.)

Алехина, Маргарита (2021): Суд оштрафовал Навального на 850 тысяч рублей по делу о клевете на ветерана. *RBC.RU*, 2021. 02. 20. <https://www.rbc.ru/politics/20/02/2021/602623639a794714d2dard55> (2021. 10. 09.)

Алехина, Маргарита (2021): Суд признал ФБК и штабы Навального экстремистскими организациями. *RBC.RU*, 2021. 06. 09. <https://www.rbc.ru/politics/09/06/2021/608670e09a7947709c4de06c> (2021. 10. 09.)

Андрейчук, Станислав – Мельконьянц, Григорий – Шадрин, Денис (2021): «Новые лишены»: за что граждан России массово поражают в праве быть избранным на выборах в 2021 году. *Голос*, 2021. 06. 22. <https://www.golosinfo.org/articles/145272> (2021. 06. 25.)

Добрынин, Сергей (2021): “Ситуация ужасная”. Как сломали электронное голосование. *Радио Свобода*, 2021. 09. 24. <https://www.svoboda.org/a/kak-slomali-elektronnoe-golosovanie/31476501.html> (2021. 09. 25.)

*Дворец для Путина. История самой большой взятки*. YouTube, 2021. 01. 19. <https://www.youtube.com/watch?v=ipAnwilMncl&t=4151s> (2021. 11. 28.)

<sup>47</sup> Шпилькин, *i.m.*

<sup>48</sup> В списке людей, которых российские власти объявили «иностранными агентами», сразу 22 новичка. *Медуза*, 2021. 09. 29. <https://meduza.io/feature/2021/09/29/y-spiske-lyudey-kotoryh-rossiyskie-vlasti-ob-yavili-inostrannymi-agentami-srazu-22-novichka-rasskazyvaem-maksimalno-korotko-o-kazhdom-iz-nih> (2021. 10. 17.)

«Единая Россия». Индикаторы отношения к партии «Единая Россия». *ФОМ*, é.n. <https://fom.ru/Politika/10949> (2021. 10. 14.)

«Единая Россия» снизила ожидания по явке и голосом в Москве. *Радио Свобода*, 2021. 08. 23. <https://www.svoboda.org/a/edinaya-rossiya-snizila-ozhidaniya-po-yavke-i-golosam-v-moskve/31423613.html> (2021. 10. 14.)

Федеральный закон от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента”. *Российская газета – Федеральный выпуск*, 166(5839) sz., 2012. 07. 23. <https://rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html> (2021. 11. 15.)

Федеральный закон от 23.05.2015 N 129-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”. *КонсультантПлюс*, é.n. [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179979/5bdc78bf7e3015a0ea0c0ea5bef708a6c79e2foa/#dst100033](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179979/5bdc78bf7e3015a0ea0c0ea5bef708a6c79e2foa/#dst100033) (2021. 11. 15.)

Федеральный закон от 30 декабря 2020 № 497-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях””. *Российская газета*, 2021. 01. 11. <https://rg.ru/2021/01/11/sobraniya-dok.html> (2021. 10. 25.)

Фильм “Дворец для Путина”. *Левада-Центр*, 2021. 02. 08. <https://www.levada.ru/2021/02/08/film-dvorets-dlya-putina/> (2021. 11. 30.)

Яппарова, Лилия (2021): «Электронное голосование – абсолютное зло». Независимый электоральный аналитик Сергей Шпилкин о том, как власти скрывают данные о ходе и результате выборов. *Медуза*, 2021. 09. 20. <https://meduza.io/feature/2021/09/20/elektronnoe-golosovanie-absolyutnoe-zlo> (2021. 09. 22.)

Кого российские власти объявили «иноагентами» и «нежелательными» в июле – и какие сайты заблокированы. *Медуза*, 2021. 07. 30. <https://meduza.io/short/2021/07/30/kogo-rossiyskie-vlasti-ob-yavili-inoagentami-i-nezheletelnymi-v-iyule-i-kakie-sayty-zablokirovali-spisok> (2021. 11. 15.)

Миронов назвал Навального предателем, противопоставив его Сахарову и Солженицыну. *Независимая*, 2021. 01. 19. <https://www.ng.ru/news/700214.html> (2021. 10. 09.)

Минюст признал «иноагентами» «Дождь», «Важные истории» и семерых журналистов лично – в списке уже 43 человека и организации. Вот что об этом говорят их коллеги, сотрудники и читатели. *Медуза*, 2021. 08. 20. <https://meduza.io/feature/2021/08/20/minyust-priznal-inoagentami-dozhd-vazhnye-istorii-i-semeryh-zhurnalistov-lichno-v-spiske-uzhe-43-che-loveka-i-organizatsii> (2021. 11. 18.)

Минюст вновь отказался зарегистрировать партию Навального. *Коммерсантъ*, 2019. 05. 27. <https://www.kommersant.ru/doc/3982814> (2021. 10. 10.)

Мухаметшина, Елена (2020): Неприкосновенность навсегда. *Ведомости*, 2020. 11. 05. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/11/05/845972-neprikosnovennost-navsegda> (2021. 11. 15.)

Навального арестовали на 30 суток. *Грани.Ру*, 2021. 01. 18. <https://graniru.org/Society/Law/m.280823.html> (2021. 10. 11.)

ОБСЕ отказалась посылать наблюдателей на “выборы” в Госдуму. *Грани.Ру*, 2021. 08. 05. <https://graniru.org/Politics/Russia/Election/m.282263.html> (2021. 08. 25.)

Основатель Gulagu.net сообщил о блокировке ресурса в России. *Новая газета*, 2021. 07. 30. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/07/30/osnovatel-gulagu-net-soobshchil-o-blokirovke-resursa-v-rossii> (2021. 11. 16.)

Перцев, Андрей – Соколов, Максим (2020): Что читает Путин. Важнейшие политические решения в России принимают на основе аналитики, которую готовит ФСО - служба охраны президента. Вот как это устроено. *Медуза*, 2020. 07. 16. <https://meduza.io/feature/2020/07/16/chto-chitaet-putin> (2020. 07. 17.)

Правозащитный проект Gulagu.net остановил работу в России. Его сотрудников вывезли в Европу. *Медуза*, 2021. 05. 25. <https://meduza.io/news/2021/05/25/pravozaschitnyy-proekt-gulagu-net-ostanovil-rabotu-v-rossii-ego-sotrudnikov-vyvezli-v-evropu> (2021. 11. 16.)

Протесты 23 января: открыто не менее 18 уголовных дел. *Грани.Ру*, 2021. 01. 25. <https://graniru.org/Society/Law/m.280909.html> (2021. 11. 12.)

Путин внес в Госдуму поправки, позволяющие экс-президенту стать сенатором пожизненно. *Коммерсантъ*, 2021. 10. 31. <https://www.kommersant.ru/doc/4557218> (2021. 11. 10.)

Рейтинг политических партий. *ВЦИОМ*, é.n. <https://wciom.ru/ratings/reiting-politicheskikh-partii/> (2021. 10. 14.)

Результаты выборов – 2021. Главные цифры. *Коммерсантъ*, 2021. 09. 20. <https://www.kommersant.ru/doc/4996303> (2021. 10. 16.)

Результаты выборов не заинтересовали граждан. *Левада-Центр*, 2016. 10. 03. <https://www.levada.ru/2016/10/03/rezultaty-vyborov-ne-zainteresovali-grazhdan/> (2021. 09. 30.)

Рогов, Кирилл (2021): Сценарий агрессии и эскалации насилия исходит не от протестующих, а из Кремля. *Каспаров.Ru*, 2021. 01. 25. <https://www.kasparov.ru/material.php?id=600E687FCD97D> (2021. 11. 12.)

- Романов, Серафим (2021): «Невский наш». Впервые в новейшей истории протеста оппозиция в Петербурге заняла главный проспект. *Новая газета*, 2021. 01. 23. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/01/23/88849-nevskiy-nash> (2021. 11. 12.)
- Роскомнадзор заблокировал почти 50 сайтов Навального и его сторонников. *Грани.Ру*, 2021. 07. 26. <https://graniru.org/tags/banned/m.282207.html> (2021. 11. 16.)
- Россия – Запад. *Левада-Центр*, 2018. 05. 14. <https://www.levada.ru/2018/05/14/rossiya-zapad-2/> (2021. 09. 30.)
- Smolar, Piotr: Dialogue de sourds entre Macron et Poutine au sujet d'Alexeï Navalny. *Le Monde*, 2020. 09. 22. [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/22/entre-macron-et-poutine-un-dialogue-de-sourds-sur-navalny\\_6053139\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/22/entre-macron-et-poutine-un-dialogue-de-sourds-sur-navalny_6053139_3210.html) (2021. 11. 18.)
- Шпилькин, Сергей (2021): От обнуления – к удвоению. Сомнительные голоса в пользу правящей партии превысили уровень 2011 года – более 13 миллионов! Это примерно половина результата ЕР. *Новая газета*, 2021. 09. 21. <https://novayagazeta.ru/articles/2021/09/21/ot-obnulenii-a-k-udvoeniiu> (2021. 09. 22.)
- Sz. Bíró Zoltán (2013): A putyini rendszer: kísérlet a hatalom stabilitásának újrateljesítésére. *Tiszatáj*, 67. évf. 8. sz. 119–127.
- Сайт «Команды 29» заблокировали в России. *Медуза*, 2021. 07. 16. <https://meduza.io/news/2021/07/16/sayt-komandy-29-zablokirovali-v-rossii> (2021. 11. 16.)
- Симоньян: Запад вложил в Навального годы работы и миллионы долларов. *Вести.Ру*, 2021. 02. 08. <https://www.vesti.ru/article/2520756> (2021. 10. 09.)
- СКР возбудил против Навального новое уголовное дело о мошенничестве. *Коммерсантъ*, 2020. 12. 29. <https://www.kommersant.ru/doc/4637640> (2021. 10. 12.)
- Третий электоральный цикл и России, 2003–2004 годы*. Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2007. 39–58.
- Тяжлов, Иван – Галанина, Ангелина – Веретенникова, Ксения – Рожкова, Елена (2020): Выборы с поправками. Совет федерации одобрил все изменения в избирательное законодательство. *Коммерсантъ*, 2020. 05. 21. <https://www.kommersant.ru/doc/4349684> (2021. 10. 30.)
- Веретенникова, Ксения – Дюрягина, Кира – Макутина, Мария (2021): Закон избирательного бездействия. Каких экстремистов и террористов не пустят на осенние выборы. *Коммерсантъ*, 2021. 05. 26. [www.kommersant.ru/doc/4828154](http://www.kommersant.ru/doc/4828154) (2021. 05. 27.)

В Госдуме предложили согласовывать просветительскую деятельность с чиновниками, чтобы в нее не вмешивались «антироссийские силы». *Медуза*, 2020. 11. 18. <https://meduza.io/news/2020/11/18/v-gosdume-predlozhili-soglasovyyat-prosvetitelenskuyu-deyatelnost-s-chinovnikami-chtoby-v-nee-ne-vmeshivalis-antirossiyskie-sily> (2020. 11. 20.)

Винокурова, Екатерина (2012): От мая до декабря. Как думская кампания привела к массовым протестам в декабре 2011 года. *Газета.Ru*, 2012. 12. 05. [https://www.gazeta.ru/politics/2012/12/04\\_a\\_4878805.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2012/12/04_a_4878805.shtml) (2021. 12. 20.)

В России заблокировали сайт центра «Досье». *Медуза*, 2021. 07. 30. <https://meduza.io/news/2021/07/30/v-rossii-zablokirovali-sayt-tsentra-dosie> (2021. 11. 16.)

Все под контролем. Политические итоги 2007 года. *Лента.Ру*, 2007. 12. 29. <https://lenta.ru/articles/2007/12/29/polifinal/> (2021. 10. 15.)

В списке людей, которых российские власти объявили «иностранными агентами», сразу 22 новичка. *Медуза*, 2021. 09. 29. <https://meduza.io/feature/2021/09/29/v-spiske-lyudey-kotoryh-rossiyskie-vlasti-ob-yavili-inostrannymi-agentami-srazu-22-novichka-rasskazyvaem-maksimalno-korotko-o-kazhdom-iz-nih> (2021. 10. 17.)

Замахина, Татьяна (2020): Госдума приняла закон об иноагентах-физлицах. *Российская газета*, 2020. 12. 23. <https://rg.ru/2020/12/23/gosduma-priniala-zakon-ob-inoagentah-fizlicah.html> (2020. 12. 23.)



# LEHETŐSÉG VAGY AKADÁLY? AZ EU–GCC KAPCSOLATOK ALAKULÁSA A ZÖLD ÁTMENET ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN

Szalai Máté\*

## Bevezetés

A zöld átmenet napjaink politikai napirendjét leginkább meghatározó fogalmak egyike. A környezettudatos és végső soron klímasemleges gazdasági tevékenységre való áttérés az Európai Unió kiemelt prioritása, amelynek lépései átalakíthatják nem csak az európai állampolgárok életének mindennapjait, de az egyes államok nemzetközi státuszát és a közöttük lévő kapcsolatokat egyaránt. Ugyan a zöld átmenet alapvetően nem külpolitikai vagy nemzeti biztonsági jellegű program, geopolitikai hatásokkal mindenképpen rendelkezik – elég csak a folyamat energiapolitikai és kül-gazdasági dimenziójára gondolnunk.

Az EU-hoz hasonlóan az Öböl Menti Együtműködési Tanács (*Gulf Cooperation Council* – GCC) tagállamai nemzetközi politikai és gazdasági státuszát is közvetlenül érinteni fogják a zöld átmenethez kötődő európai erőfeszítések. Egyrészt át fogják alakítani a GCC államainak nemzetközi politikában és gazdaságban betöltött szerepét és mozgásterét. A hat ország gazdasága továbbra is a kőolaj- és földgázexportból származó bevételekre épül, ezek nemzetközi piacát pedig minden kétséget kizárólag érinteni fogják a fenti lépések. Ahogy Rostoványi Zsolt fogalmazott 1980-ban, a hat állam által birtokolt két „erőtényező”, az „olajfegyver” és a „pénzfegyver” is az energiahordozók eladásához kötődik.<sup>1</sup> Másrészt a zöld átmenet egyfajta nyomást is helyez a GCC-re, hogy tagjai állami keretek között intézkedéseket hozzanak gazdaságuk zöldítésére. Ezeknek az intézkedéseknek ráadásul párhuzamosan kell történniük az Öböl-térségben zajló reformfolyamatokkal, amelyek a diverzifikáció és a fogyasztó szénhidrogénkészletek utáni időszakra való felkészülés jegyében kerülnek megvalósításra.

A zöld átmenet ugyan számos feszültséget és érdekellentétet hozhat felszínre a nemzetközi politika szereplői, így az Európai Unió és a GCC között is, ugyanakkor előrelépést is jelenthet a két regionális szervezet közötti együttműködés megrekedt mélyítésében. A két fél között már 1988-ban létrejött együttműködési megállapodás, a strukturált kooperáció azonban csak a kereskedelem és a befektetések területén szűkölt szárbá. A kapcsolatokat jelenleg gyakorlatilag gúzsba köti a szabadkereskedelmi egyezmény mint következő mérföldkő elérésének kitűzése. A tárgyalások 1990-ben indultak, de a 2000-es évek vége óta nem történt semmilyen előrelépés a kérdésben. A zöld átmenet segíthet új lendületet adni a két fél közötti együttműködésnek, hiszen segíthet

\* Szalai Máté, egyetemi adjunktus, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem; vezető kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet.

<sup>1</sup> Rostoványi Zsolt (1980): Az olajtermelő arab országok erősödő világgazdasági pozíciójának hátterében húzódó összefüggésekről. *Egyetemi Szemle*, 2. évf. 1. sz.

túllépni a szabadkereskedelmi gondolkodáson, és új lendületet adhat más politikaterületen történő együttműködésnek.

Az elemzés célja a zöld átmenet lehetséges hatásának vizsgálata az Európai Unió és a GCC közötti kapcsolatokra nézve. Mivel a kutatás egy jelenleg is folyó, a jövőben körvonalazódó folyamatot igyekszik megvilágítani, módszertani keretét a forgatókönyvelemzés adja.<sup>2</sup> Ennek keretében az első két részben azonosítjuk azokat a változókat, amelyek az Európai Unió, valamint a GCC szempontjából hatással lehetnek a két tömb közötti kapcsolatokra, a harmadik részben pedig felvázolunk három forgatókönyvet, amelyek a legvalószínűbbek a két fél közötti kooperáció jövője szempontjából, külön hangsúlyt fektetve az optimális forgatókönyvre. Az elemzésnek tehát nem célja az összes lehetséges scenáriót felállítani, vagy mindegyiket részletesen elemezni – sokkal inkább arra keressük a választ, hogy a zöld átmenet milyen feltételek teljesülése esetén vezethet el az EU–GCC kapcsolatok mélyüléséhez.

## A zöld átmenet hatása az uniós közel-keleti és Öböl-politikára

### A MENA-térség és a Perzsa-öböl szerepe az uniós külpolitikában

Nehéz feladat az Európai Unió Közel-Keletet és Észak-Afrikát (*Middle East and North Africa*, MENA) érintő politikáinak összességét egységes keretben értékelni, mivel az uniós külpolitikai gondolkodásban a térség nem jelenik meg önálló, konzisztens egységként.<sup>3</sup> A régiót érintő európai érdekek két dimenzióban azonosíthatóak:<sup>4</sup> egyrészt a szomszédságpolitika területén a Földközi-térség déli és keleti övezete (tehát Észak-Afrika és a masreki régió nyugati része) kapcsán, másrészt pedig az Unió globális politikában betölteni kívánt szerepéhez kötődő kérdésekkel összefüggésben (például a terrorizmus elleni küzdelem vagy a non-prolifерáció napirendje keretében). Ez a kettős logika nagyban korlátozta a GCC-re irányuló politikai figyelmet<sup>5</sup> – ugyan az integráció tagjai mindkét területre hatással bírnak (gondoljunk csak egyes Öböl-államok szerepére a líbiai konfliktusban vagy Egyiptomban, esetleg az Iszlám Állam elleni globális fellépésben), önmagukban mégsem válnak prioritássá az Unió számára sem a földközi-tengeri, sem a globális politikai szerepfelfogásában.

Ennek következtében a GCC elsősorban gazdasági, és nem politikai partnerként kerül meghatározásra az uniós gondolkodásban. Erről árulkodik az EU által kiadott globális stratégia is,<sup>6</sup> amely

<sup>2</sup> Kosow, Hannah – Gaßner, Robert (2008): *Methods of Future and Scenario Analysis. Overview Assessment, and Selection Criteria.* Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Studies, 39. sz. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_39\\_2008.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_39_2008.pdf) (2021. 11. 13.)

<sup>3</sup> Gstöhl, Sieglinde – Lannon Erwan (2015): *Introduction: Building Bridges between the EU's Immediate and Broader Neighbourhood.* In: Gstöhl, Sieglinde – Lannon, Erwan (szerk.): *The European Union's Broader Neighbourhood. Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy.* Routledge, London – New York; Theiss, Johannes (2015): *Geopolitics vs. Governance in the European Union's Energy Cooperation with its Broader Neighbourhood.* In: Gstöhl – Lannon, i.m.

<sup>4</sup> Smith, Michael (2003): *The Framing of European Foreign and Security Policy: towards a Post-Modern Policy Framework?* *Journal of European Public Policy*, 10. évf. 4. sz. 568.

<sup>5</sup> Ghafar, Adel Abdel – Colombo, Silvia (2020): *EU–GCC Relations: The Path towards a New Relationship.* Konrad Adenauer Stiftung, Policy Report 2. sz. 1. <https://www.kas.de/documents/286298/8668222/200401+Policy+Report+No+2+GCC-EU+Path+toward+s+a+New+Relationship.pdf/25e95278-7689-2ec2-0b14-e27197b49969?version=1.1&t=1585898593194> (2021. 11. 13.)

<sup>6</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.* European External Action Service, 2016. jún. [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (2021. 11. 13.)

mindössze két pontban említi meg a térség államait: egyrészt az Irán és az arab Öböl-államok közötti vetélkedés tekintetében (amely értelmében az EU igyekszik kiegyensúlyozott kapcsolatokra törekedni a két féllel), valamint az Afrika szarvát érintő stabilizációs tevékenységet érintően.

A GCC politikai láthatatlanságát két további tényező is erősíti. Egyrészt az Öböl térségét érintő kérdésekben az EU elsősorban az Egyesült Államok, kisebb részben pedig egyes európai államok katonai jelenlétére támaszkodik,<sup>7</sup> amelyek között ráadásul látható egyfajta versengés is, különös tekintettel a fegyvereladásokra. Másrészt az uniós külpolitikát általában jellemző belső inkonzisztencia, amely a rövid távú biztonsági érdekek érvényesítése és a hosszú távú „reformista” – vagyis a külső partnerek „európaizálódását” elősegíteni hivatott – napirend között feszül, különösen látványos a GCC esetén. Ezen államok belpolitikai berendezkedése és az emberi jogok helyzete ugyanis regionális összehasonlításban is távol áll az európai elvárásoktól, amely ellehetetleníti a magát normatív nagyhatalomnak beállító Európai Unió részéről a pragmatikus hozzáállást az Öböl monarchiáihoz.<sup>8</sup>

Ennek ellenére az Öböl-államok kiemelkedő szerepet játszanak a MENA-térséget érintő európai érdekek érvényesítésében. Julien Barnes-Dacey és Anthony Dworkin<sup>9</sup> felsorolása szerint az Uniót öt nagyobb érdekcsoport köti a közel-keleti és észak-afrikai térséghez: a migráció és a menekülthullámok korlátozása; a terrorizmus és egyéb transznacionális fenyegetésekkel szembeni fellépés; az energetikai, kereskedelmi és befektetési lehetőségek kiaknázása; a nemzetközi jog és a humanitárius értékek érvényesítése; valamint a nemzetközi stabilizáció és fejlődés előmozdítása. Könnyen látható, hogy a GCC államainak tevékenysége mindegyik szempontot érinti, hiszen nagy befolyással bírnak az egyes konfliktusok alakulására és rendezésére, az al-Káida és az Iszlám Állam hálózatával szembeni küzdelemre, az energiahordozók piacára, a nemzetközi jogi szabályok érvényesülésére, vagy a fejlesztéspolitika tendenciáira.

A politikai marginalizációjából adódóan a gazdasági dimenzió dominálja a GCC-vel kapcsolatos európai percepciót, ami ugyanakkor aláássa a multilaterális szintű kapcsolatépítés lehetőségét.<sup>10</sup> Az uniós tagállamok ugyanis kereskedelmi és befektetési lehetőségként tekintenek az Öböl-államokra, amely természetes módon versengést szül közöttük.<sup>11</sup> Egy lehetséges európai szintű fellépés alapját jelenthetnék az energiabiztonsági megfontolások, ugyanakkor ezek a kérdések nem az EU–GCC közötti kapcsolatok interregionális szintjén, hanem az Uniónak a Kőolaj-exportáló Országok Szervezetével (angol rövidítéssel OPEC-kel) folytatott párbeszédének keretében jelennek meg.<sup>12</sup>

Mindebből kifolyólag a már említett együttműködési megállapodás 1988-as aláírása óta nem történt érdemi előrelépés az EU és a GCC közötti kapcsolatokban. A kereskedelempolitika területén a szabadkereskedelmi egyezmény létrehozása gyakorlatilag ellehetetlenült az európai petroklémiai ipar lobbizása, az emberi jogi és migrációs klauzulák Öböl-államok általi elutasítása, az energetikai

<sup>7</sup> Barnes-Dacey, Julien – Dworkin, Anthony (2020): Promoting European Strategic Sovereignty in the Southern Neighbourhood. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2020. 12. 01. <https://ecfr.eu/publication/promoting-european-strategic-sovereignty-in-the-southern-neighbourhood/> (2021. 11. 13.).

<sup>8</sup> Demmelhuber, Thomas – Kaunert, Christian (2014): The EU and the Gulf Monarchies: Normative Power Europe in Search of a Strategy of Engagement. *Cambridge Review of International Affairs*, 27. évf. 3. sz. 575.

<sup>9</sup> Barnes-Dacey–Dworkin, i.m.

<sup>10</sup> Ghafar–Colombo, i.m. 3.

<sup>11</sup> Bianco, Cinzia (2020): A Gulf Apart: How Europe can Gain Influence with the Gulf Cooperation Council. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2020. 02. 25. [https://ecfr.eu/publication/a\\_gulf\\_apart\\_how\\_europe\\_can\\_gain\\_influence\\_with\\_gulf\\_cooperation\\_council/](https://ecfr.eu/publication/a_gulf_apart_how_europe_can_gain_influence_with_gulf_cooperation_council/) (2021. 11. 13.)

<sup>12</sup> Theiss, i.m. 280.

vállalatok állami támogatása miatt, valamint a közbeszerzési eljárások liberalizációjával kapcsolatos viták következtében.<sup>13</sup> A további politikaterületeken történő előrelépés céljából létrehozott Közös Együttműködési Tanács (*Joint Cooperation Council*) nyilatkozatok és akciótervek megfogalmazásán túl érdemi eredményt nem tudott elérni.<sup>14</sup> Így összességében kijelenthető, hogy az Unió szempontjából a GCC-vel ápolott politikai és gazdasági kapcsolatok is messze elmaradnak a lehetséges mértéktől.

### A zöld átmenet lehetséges hatása

Ugyan a zöld átmenet csak közvetetten fogja érinteni az Európai Unió kül- és Közel-Kelet-politikáját, annak mértékét azonban nem szabad alábecsülnünk. A több (nemzetállami és uniós) szinten zajló és több elkülönített fázisból (napirendalakítás, döntéshozatal, végrehajtás stb.)<sup>15</sup> álló uniós közös kül- és biztonságpolitika több pontját is érinteni fogják a klímasemlegességet célzó erőfeszítések, ennek egyes jelei már ma is láthatóak.

A klímaváltozáshoz kötődő kihívások kezelése és a klímasemlegesség elérése érdekében az Európai Unió egyszerre két, egymással kapcsolatban álló szerepet játszik.<sup>16</sup> Egyrészt egy belső facilitátor szerepet, amelynek értelmében igyekszik hozzájárulni a tagállamok által foganatosított lépésekhez, másrészt pedig egy külső szerepet, amelynek célja a multilaterális környezeti diplomácia előmozdítása, a környezetvédelmi értékek képviselete, valamint a globális környezeti erőfeszítésekhez való hozzájárulás. Ebből a második szerepből számos közvetlen külpolitikai lépés következik: az európai uniós intézmények (a tagállamok segítségével) igyekeznek erősíteni a klímabiztonság szerepét a nemzetközi politika napirendjén.<sup>17</sup> Az Európai Bizottság által kiadott vonatkozó biztonságpolitikai dokumentumok tanúsága szerint a környezeti jellegű kihívások nem csak mint önálló fenyegetések jelennek meg, hanem a már meglévő politikai, gazdasági, társadalmi veszélyek fokozójaként (*threat multiplier*). A kérdés megjelenik a már említett Globális Stratégiában is nem csak az Unió biztonságának szemszögén keresztül, hanem a szomszédsághoz tartozó államok ellenállóképességének erősítéséhez kapcsolódóan is.<sup>18</sup>

Ugyanakkor a belső facilitátorszerephez kötődő lépéseknek sem elhanyagolható a külpolitikai hatása. Például a zöld átmenet eddigi legjelentősebb uniós szintű lépése az európai zöld megállapodás (*European Green Deal*, EGD) elfogadása volt, amelynek kimondott célja a klímasemlegesség elérése 2050-ig. A dokumentum ennek érdekében számos szakpolitikai intézkedést és cselekvési tervet tartalmaz, melyek számos konkrét geopolitikai hatással bírnak; ezek közül kettő különösen fontos a közel-keleti kapcsolatok szempontjából. Egyrészt az Unió külgazdasági szerkezete mindenképp át fog alakulni. A jelenleg importált kb. 17,7 milliárd euró értékű energiaipari termék (amelynek 69,4 százaléka kőolaj, 25 százaléka földgáz)<sup>19</sup> összetétele mindenképp meg

<sup>13</sup> Ayadi, Rym – Gadi, Salim (2014): EU–GCC Trade and Investment Relations: What Prospect of an FTA between the Two Regions? In: Colombo, Silvia (szerk.): *Bridging the Gulf: EU–GCC Relations at a Crossroads*. Istituto Affari Internazionali – Edizioni Nuova Cultura, Roma, 82. [https://www.iai.it/sites/default/files/iairp\\_14.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_14.pdf) (2021. 11. 13.)

<sup>14</sup> Uo. 53–54.

<sup>15</sup> Smith, Michael (2004): Toward a Theory of EU Foreign Policy-Making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy. *Journal of European Public Policy*, 11. évf. 4. sz.

<sup>16</sup> Dupont, Claire (2019): The EU's collective securitisation of climate change. *West European Politics*, 42. évf. 2. sz. 374.

<sup>17</sup> Youngs, Richard (2020): EU Foreign Policy and Energy Strategy: Bounded Contestation. *Journal of European Integration*, 42. évf. 1. sz. 154.

<sup>18</sup> Shared Vision, Common Action, i.m.

<sup>19</sup> *EU Imports of Energy Products – Recent Developments*. Eurostat, 2021. okt. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_recent\\_developments#Overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview) (2021. 11. 13.)

fog változni. Ugyan az egyes energiahordozók kategorizálásáról jelenleg is komoly viták folynak, a század közepéig valószínűsíthető a kőolaj csökkenő, valamint a megújuló erőforrások és (átmenetileg) a földgáz növekvő szerepe. Az uniós energiakereslet változásának nem csak az európai gazdaság szerkezetére vagy a világpiacon lesz hatása, de az EU és tagállamainak bilaterális kereskedelmi kapcsolataira is, például Oroszországgal, Algériával, Norvégiával vagy Líbiával.

A MENA-térségen belül ez különösen azokat az államokat érintheti érzékenyen, amelyeknek külkereskedelmi struktúrájában az Európai Unióba irányuló szénhidrogénexport kiemelkedő szerepet játszik. Líbia és Algéria esetén az összes energiaexport több mint 60 százaléka az uniós piacokra irányul, de Egyiptom (44%) és Irak (20%) esetén is kifejezetten meghatározó felvevőpiacot jelent az Európai Unió.<sup>20</sup> Természetesen a zöld átmenet nem jelenti azt, hogy egyik pillanatról a másikra a teljes uniós energiainport leállna ezekből az országokból: a jelenlegi tervek szerint az Unió a fokozatos, először a kisebb klímahatású termékekre való átállást részesíti előnyben, mielőtt a teljesen klímasemleges gazdaságra való áttérést valószínűsítaná meg. Ennek köszönhető a földgáz már említett nyertes pozíciója – ugyan távolról sem klímasemleges energiahordozóról van szó, ökológiai lábnyoma azonban mindenképpen kisebb, mint a kőolajé vagy a szénéé.

Másrészt az Unió a zöld átmenet kérdését a transznacionális és nemzetközi együttműködés napirendjére kívánja helyezni, ösztönözve más szereplőket is a klímasemlegesség irányába tett lépések meghozatalára.<sup>21</sup> E mögött a stratégia mögött két megfontolás is szerepel: egyrészt az EU tisztában van vele, hogy önmagában keveset tud tenni a globális felmelegedés ellen, másrészt viszont igyekszik csökkenteni a klímavédelmi lépésekből adódó versenyképesség-csökkenésből adódó hátrányokat.<sup>22</sup> Ha ugyanis más államok is meghoznak hasonló reformokat, akkor az uniós gazdaságot kevesebb közvetlen kár éri.

## A GCC és a zöld átmenet

### *Az Európai Unió láthatatlansága az Öböl perspektívájából*

Ahogy a GCC is viszonylag láthatatlan szerepet tölt be az uniós közel-keleti stratégiában, úgy az Európai Unió sem jelenik meg erőteljesen az Öböl-államok kül- és biztonságpolitikai gondolkodásában. A hat monarchia számára (saját gyengeségérzetük és a regionális riválisok erősödése miatt) mindig is kiemelkedő jelentőségű volt a globális nagyhatalmakkal való szövetségépítés, ez azonban történelmileg Nagy-Britanniával, a 20. század második felében pedig elsősorban az Egyesült Államokkal való kapcsolatokban öltött testet, Európa csak másodlagos szerepet játszott. Az uniós tagállamok közül egyedül Franciaországnak van biztonsági jelenléte a térségben (elsősorban a Katarral, Kuvaival és az Emírségekkel ápolott kapcsolatairól és védelmi megállapodásai révén),<sup>23</sup> de ez sem egyenértékű az amerikai vagy brit jelenléttel.

<sup>20</sup> Leonard, Mark et al. (2021): The geopolitics of the European Green Deal. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2021. 02. 03. <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/> (2021. 11. 13.)

<sup>21</sup> Dennison, Susi et al. (2021): Europe's green moment: How to meet the climate challenge. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2021. 04. 20. <https://ecfr.eu/publication/europes-green-moment-how-to-meet-the-climate-challenge/> (2021. 11. 13.)

<sup>22</sup> Leonard et al., i.m.

<sup>23</sup> Rickli, Jean-Marc (2016): New alliances dynamics in the Gulf and their impact on the small GCC states. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1. évf. 1. sz.

A nagyhatalmi kapcsolatok építésének mértéke politikailag érzékeny kérdés volt az Öböl menti fővárosokban. Egyrésztől egy hagyományos stratégiai trilemma áll fenn minden nemzetközi fenyegetést érzékelő, és magát gyengébbnek tekintő szereplő számára a biztonság garantálása, az autonómia megőrzése és a befolyás építése között.<sup>24</sup> Egy nagyhatalomhoz való közeledés ugyan teremthet biztonságot, ugyanakkor megfoszthatja cselekvőképességétől és gyakorlati szuverenitásától az adott államot. Másrészt az Öböl menti társadalmakban nagy az elutasítása a külső, nem muszlim nagyhatalmak jelenlétének, amely ellenérzések csak növekednének egy túl szoros kapcsolat esetén (ahogy azt láthattuk az 1990-es években Szaúd-Arábia kapcsán). Ebből kifolyólag a helyi kormányoknak egyensúlyozniuk kell a katonai biztonsági és a politikai biztonsági szempontok között. Harmadrészt az Öböl-államokat nem kezelhetjük egységesen: a köztük lévő feszültségek és egyéni külpolitikai stratégiáik következtében még ha egy irányba is mozognak, akkor is inkább párhuzamos, mint kollektív cselekvésről beszélhetünk. Az egyes államoknak ezeket a szempontokat is figyelembe kell venniük szövetségépítési tevékenységeik során.

Az Amerikai Egyesült Államokkal folytatott biztonságpolitikai kooperáció ugyan mindig együtt járt bizonyos politikai költségekkel, mégis alapvető fontosságú szerepet játszott (és játszik) az Öböl-rezsimek védelmi stratégiájában. Kuvait 1990-es iraki inváziója után a katonai biztonsági szempontok prioritást nyertek egyéb politikai megfontolásokkal szemben. A térségben megnövekvő amerikai jelenlét és a katonai együttműködések védelmet nyújtottak az Öböl-államoknak nem csak a Szaddám Huszein vezette Irakkal, de az Iráni Iszlám Köztársasággal, valamint a hozzájuk kötődő transznacionális veszélyek jelentette fenyegetésekkel szemben. A társadalmak erősödő Amerika-ellenessége ugyan segítette az Öböl-rezsimekkel is ellenséges szervezetek, elsősorban az al-Káida tevékenységét, ugyanakkor ez a veszély kisebbnek tűnt, mint az amerikai védőháló elvesztése után keletkező kihívások.

Ugyanakkor az amerikai kapcsolat a 2000-es és a 2010-es években fokozatosan ártértékelődött.<sup>25</sup> E folyamat kezdetét általában a 2003-as iraki háborúhoz köti a szakirodalom, amelyet a GCC tagjai nagyrészt elleneztek, megfontolásaikra azonban Washington mérsékelt nyitottságot tanúsított. A 2011-ben kezdődő arab tavasz időszakában egyre egyértelműbbé vált, hogy az Öböl-államok és az Egyesült Államok biztonságérzékelése stratégiai mértékben eltér egymástól.<sup>26</sup> Míg a GCC napirendjét az Iránhoz, valamint a mérsékelt és radikális iszlamizmushoz való hozzáállás határozta meg, addig az Obama-adminisztráció egy realista és idealista szempontokat keverő, inkonzisztens külpolitikát folytatott, a közel-keleti eseményeket pedig egyre inkább a kínai-amerikai versengés szempontjából értékelte. Ezért erősödött az Öböl menti fővárosokban az a percepció, hogy az Egyesült Államok minél hamarabb ki akarja vonni erőforrásait a térségből, hogy a csendes-óceáni térségre koncentráljon, sürgetve a regionális konfliktusok lezárását, akár a hagyományos szövetségesek érdekeinek sérülése árán is. A fokozódó iráni-szaúdi vetélkedés keretében, valamint a jemeni konfliktus kapcsán már az is megkérdőjeleződött, hogy az Egyesült Államok egyáltalán megvédené-e az Öböl-államokat, ha egy nagyobb támadás érné őket. Ezeket az aggályokat a Trump-adminisztráció csak részben oldotta fel: tranzakcionista hozzáállása ugyan „őszin-

<sup>24</sup> Almezaini, Khalid – Rickli, Jean-Marc (2017): Theories of small states' foreign and security policies and the Gulf States. In: Almezaini, Khalid – Rickli, Jean-Marc (szerk.): *The Small Gulf States. Foreign and security policies before and after the Arab Spring*. Routledge, London – New York; Gulf Research Centre, Cambridge, 12–15.

<sup>25</sup> Szalai Máté (2018): The Alliance dilemma of the Gulf States after the Obama presidency. *Corvinus Journal of International Affairs*, 2. évf. 2–3. sz.

<sup>26</sup> Nem beszélve arról, hogy az egyes Öböl-államok biztonságpolitikája is távolodott egymástól ezekben az években.

többnek” hatott az Obama-kormány retorikájához képest, ugyanakkor következetlen lépései, valamint Kína-fókuszra fenntartotta az eddigi megfontolásokat.

Ebből kifolyólag a GCC államai egyértelműen diverzifikálni kívánják biztonsági és politikai kapcsolataikat (egyelőre) anélkül, hogy feladnák az amerikai védőernyőt. Ebbe a folyamatba illik az Oroszországgal és Kínával való kapcsolatépítés, a brit kapcsolatok újrafelfedezése, de Katar-nak a Törökországgal, az Egyesült Arab Emírségeknek és Bahreinnek (valamint nem hivatalosan Szaúd-Arábiának) pedig az Izraellel való együttműködése is.

Ez a folyamat elméletileg lehetőséget jelentene az Európai Unió számára, hogy erősítse jelenlétét a térségben. Az EU és tagállamai számítottak eddig is a GCC egyik legfontosabb gazdasági partnerének, ennek az együttműködésnek a biztonsági dimenzióra való kiterjesztése megvalósítható lenne. Ugyan az Egyesült Államokkal kialakított szövetség két évtizedig elhomályosította a többi globális hatalommal megvalósuló potenciális együttműködést, az amerikai szövetség percepciójának válsága ugyanakkor lehetőséget teremtett más szereplők számára. Ráadásul az európai államok számos olyan elemét bírálják az amerikai külpolitikának, amely az Öböl szempontjából is problémás (pl. az unilaterális katonai lépéseket, a Kínával való feszültségkeltést, az Izraellel való szoros együttműködést).

Ennek ellenére az Európai Unió nem vált potenciális partnerré, továbbra is másodlagos szerepet játszik az Öböl-államok külpolitikai gondolkodásában. Ez nagyrészt három okra vezethető vissza. Egyrészt a hat monarchia számára továbbra is a keménybiztonsági megfontolások dominálják a nagyhatalmakkal való kapcsolatépítési stratégiát (szemben a puhabiztonsági és egyéb megfontolásokkal), ezen a területen pedig az Európai Unió és tagállamai korlátozott képességgel rendelkeznek az Öböl szemszögéből nézve. Másrészt az EU intézményrendszere és döntéshozatala az Öböl menti perspektívából gyakran érthetetlen, túlbonyolított és lassú, ezért az EU-ra nem tekintenek hatékony partnerként. Harmadrészt az Unió külkapcsolataiban preferálja a regionális blokkokkal való interregionális szintű együttműködést, erre azonban a GCC-vel nincs érdemi lehetőség a hat monarchia külpolitikája közötti feszültségek növekedése következtében.

## **A zöld átmenet és a GCC**

A GCC tagjai szkeptikusan tekintettek a nyugati fejlett államok által képviselt fenntarthatósági napirendre. Ennek elsődleges oka, hogy a hat állam gazdasága megalapításuk óta a kőolaj- és földgázkészletek exportjára és feldolgozására épült, így nem támogatták azokat a kezdeményezéseket, amelyek megkérdőjelezték ezen erőforrások alapvető világgazdasági szerepét. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a GCC-t ne érintenék a globális felmelegedés következményei, hiszen a tengerszint emelkedése vagy a szélsőséges időjárási viszonyok itt is kézzelfogható károkat okoznak. Ugyanakkor a hat kormány igyekszik összességében inkább szelektíven hozzáállni a fenntarthatóság és a zöld átmenet kérdésköréhez, és csak azokkal a témákkal foglalkozni, amelyek számukra konkrét kihívásokat eredményeznek (pl. a tengeri partvidékek védelme, az urbanizációhoz kötődő kérdések,<sup>27</sup> vagy a hatékony erőforrásfelhasználás).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Zaidan, Esmat – Abulibdeh, Ammar (2020): Master Planning and the Evolving Urban Model in the Gulf Cities: Principles, Policies, and Practices for the Transition to Sustainable Urbanism. *Planning Practice & Research*, 36. évf. 2. sz.

<sup>28</sup> Zaidan, Esmat et al. (2019): Sustainable development in the Arab world – is the Gulf Cooperation Council (GCC) region fit for the challenge? *Development in Practice*, 29. évf. 5. sz.

A távolságtartás ellenére a GCC államai részesévé váltak a legfontosabb fenntarthatósági egyezményeknek.<sup>29</sup> Az aláírás és a ratifikáció folyamata is az elmúlt két évtizedben gyorsult fel, ugyanakkor a két aktus között sok idő, átlagosan 6–9 év telt el. A hat állam közül az Egyesült Arab Emírségek jár élen a ratifikációs folyamatban, a legkevésbé pedig Bahrein és Omán igyekszik a vonatkozó szerződéseket átültetni a nemzeti jogba. A napjaink közbeszédét leginkább meghatározó párizsi egyezményt mind a hat állam aláírta és ratifikálta is.

Az Öböl-államok hozzáállása a zöld átmenet kérdéséhez az elmúlt időszakban változott meg pozitív irányba, amely három okra vezethető vissza.<sup>30</sup> Egyrészt a 2010-es évekre a hat államnak sikerült elérnie egy magas fejlettségi szintet, ahol már a környezetvédelmi standardok átvétele nem okozna veszélyes mértékű gazdasági visszaesést. Sőt, tekintettel a szolgáltatások szerepére és a hat ország által folytatott *branding*-vetélkedésre, a fenntarthatóság erősítése még versenyelőnyt is jelenthetne az országimázs-építésben és a külső gazdasági partnerek vonzásában. Másrészt – előbbivel összefüggésben – a fenntarthatóság kérdését az egyes Öböl-monarchiák fel tudják használni külpolitikai függetlenségük erősítésére. E folyamatban talán az Egyesült Arab Emírségek jár élen, amely a Nemzetközi Megújuló Energia Ügynökség (*International Renewable Energy Agency*, IRENA) székhelyének befogadásával nagyobb szerepet vállalt a globális kormányzás fenntarthatósági területén.<sup>31</sup> Harmadrészt – a fejlődéssel összefüggésben – belső gazdasági nyomás is helyeződött a kormányokra, hogy lépjenek fel a klímasemlegesség érdekében például a lakosság növekedésével járó energiafogyasztás korlátozása kapcsán. Ennek következtében az elmúlt két évtizedben megfogalmazott nemzeti reformprogramokban a zöld átmenet kérdése már hangsúlyosabban megjelenik, ha még nem is olyan ambiciózus mértékben, mint az európai *Green Deal*.<sup>32</sup>

Az Öböl-államok esetén ugyanakkor elég gyakran felmerül a *greenwashing*, vagyis a környezettudatosságot mindössze PR-elemként való használat vádja.<sup>33</sup> Egyik értelmezés szerint a fenntarthatósági napirendet a GCC-államok csak a rájuk irányuló belső és külső nyomás miatt igyekeznek átvenni, de csak névleg, érdemi reformok nélkül. Egy másik narratíva szerint az Öböl-államok viselkedése nem defenzív, hanem proaktív, és gyakorlatilag a politikai lehetőséget látták meg a kérdés felkarolásában saját nemzetközi befolyásuk erősítésére. Egy harmadik, ehhez kapcsolódó diskurzus szerint még ha el is fogadjuk a kormányzati szereplők részéről a politikai akaratot (hiszen több kérdésben tényleg közvetlenül is érintettek), az állami intézményi hiányosságok miatt sem a döntéshozásban, sem a stratégiai tervezésben, sem a végrehajtásban nem tudják eléggé megjeleníteni a zöld átmenet szempontjait.

Függetlenül a fenti narratíváktól, abban a kérdésben többnyire elemzői konszenzus figyelhető meg, hogy a zöld átmenet és a fenntarthatóság a külpolitikában egelőre mindössze eszközökként jelennek meg a GCC államai esetén. Ez az instrumentalizációs folyamat nem a környezeti kihívások kezelésének vagy a globális felmelegedés visszafordításának kontextusában értelmezhető, hanem az országimázs-fejlesztés és a globális befolyás növelése összefüggésében. Ebből kifo-

<sup>29</sup> Al-Saidi, Mohammad et al. (2019): Participation modes and diplomacy of Gulf Cooperation Council (GCC) countries towards the global sustainability agenda. *Development in Practice*, 29. évf. 5. sz. 549.

<sup>30</sup> Uo. 551–552.

<sup>31</sup> Ezzel ráadásul egy olyan nemzetközi szervezetet fogadott be, amelynek Izrael is tagja volt, így erősítve az Ábrahám-megállapodások előtt az emírségi–izraeli kapcsolatokat.

<sup>32</sup> Al-Saidi et al., i.m. 553.

<sup>33</sup> Rizzo, Agatino (2016): Sustainable urban development and green megaprojects in the Arab states of the Gulf Region: limitations, covert aims, and unintended outcomes in Doha, Qatar. *International Planning Studies*, 22. évf. 2. sz.

lyólag önmagában a környezetvédelmi kérdések napirendjének erősödése nem vonna maga után automatikusan sem külpolitikai változást, sem az Európai Unió láthatóságának növelését.

## A GCC–EU kapcsolatok fejlődésének lehetséges irányai a zöld átmenet tükrében

A zöld átmenettel kapcsolatos európai uniós és Öböl menti perspektívákból még nem következik sem a két blokk közötti kapcsolatok mélyülése, sem a további lazulása. Az, hogy a fenntarthatóság és a klímasemlegesség fontosságának növekedése melyik irányba fogja változtatni az EU–GCC relációt, számos más tényező függvénye. Ezek összhatásából három fontosabb forgatókönyv megvalósulása képzelhető el:

1. A *business as usual* forgatókönyv szerint a zöld átmenet nem fog minőségi változást hozni a kapcsolatokban. A két tömb továbbra is nagyrészt politikailag láthatatlan lesz egymás számára, de gazdaságilag tagállami szinten továbbra is együttműködnek egymással. Az EU részesedése tovább fog csökkenni a GCC külkereskedelmi szerkezetében (hasonlóan az előző évtizedhez).<sup>34</sup>
2. A pesszimista forgatókönyv szerint a zöld átmenet a feszültségeket és a zavarodottságot fogja erősíteni az EU és a GCC közötti kapcsolatokban. Az Európai Unió a fenntarthatóság kérdését normatív oldalról, gyakorlatilag külső elvárásként fogalmazza meg a partnerei számára, függetlenül azok biztonsági percepciójától és prioritásaitól. A zöld átmenet csak egy újabb réteggént fog rárakódni a meglévő keretekre, amellyel párhuzamosan (a zöld pártok erősödésével egy időben) a normatív emberi jogi jellegű bírálatok erősödnek a GCC-vel szemben.<sup>35</sup>
3. Az optimista forgatókönyv szerint a zöld átmenet energizálhatja a GCC és az EU közötti kapcsolatokat. Az Unió perspektívájából a klímasemlegesség és a fenntarthatóság előtérbe kerülése segíteni fogja az uniós kül- és biztonságpolitika koherensebbé tételét azáltal, hogy egy új prioritást jelenít meg, amely maga alá kényszeríti a többi érték- vagy érdekalapú narratívát. A szabadkereskedelmi egyezmény elérhetetlennek tűnő célját, amely más közös projekteket blokkol, hátrahagyják a felek, és más projektekre fókuszálnak.

Ez utóbbi esetben a fenntarthatósággal kapcsolatos energetikai fordulat önmagában nem károsítaná a kapcsolatokat szélsőséges mértékben. A GCC sosem volt az EU elsődleges olajellátója, így a két blokk közötti kereskedelmet nem viselné meg olyan mértékben a folyamat, mint például az Uniónak a Líbiával vagy Algériával való kapcsolatát. A GCC államai ráadásul alacsonyabb áron tudják profitábilisan eladni a kőolajat, mint sok másik közel-keleti termelő,<sup>36</sup> így az európai kereslet csökkenése őket kevésbé érintené érzékenyen.

<sup>34</sup> Al-Shalabi, Abdulaziz *et al.* (2014): EU–GCC Cooperation in Energy. In: Colombo, *i.m.* 168.

<sup>35</sup> Ahogy azt már bizonyos mértékben láthattuk is 2011 óta. Warkotsch, Alexander – Youngs, Richard (2015): The Limits of EU Democracy Support: Central Asia and the Gulf Cooperation Council. In: Gstöhl–Lannon, *i.m.*

<sup>36</sup> Leonard *et al.*, *i.m.*

A harmadik forgatókönyv megvalósulása esetén számos gyakorlati lehetőség állna rendelkezésre a kapcsolatok mélyítésére:

- A legnagyobb potenciál talán a földgázkereskedelemben érhető tetten. A jelenlegi előrejelzések szerint az uniós szabályozásban a földgáz zöld energiaforrásként fog szerepelni, így felértékelődhet például a katarai földgázkészletek szerepe.<sup>37</sup>
- A megújuló erőforrások tekintetében az Unió együtt tudna működni a GCC országai szél- és napenergia-potenciáljának kiaknázása érdekében.<sup>38</sup> A hat monarchia előnyös földrajzi elhelyezkedésű a napenergia-termelés szempontjából, különösen Omán, Szaúd-Arábia, és az Egyesült Arab Emírségek.<sup>39</sup> Az ilyen jellegű fejlesztés nem csak az Öböl menti államoknak a növekvő kereslettel rendelkező belső energiapiacán jelenthetne pozitív fejlődést, de az Unió számára is kecsegtetne pénzügyi és energetikai lehetőségekkel egyaránt.
- Nagy potenciál lenne a meglévő keretek (pl. az EU–GCC *Clean Energy Network* vagy az EU–GCC INCONET) fejlesztésében, vagy új keretek létrehozásában is.<sup>40</sup>
- A zöld átmenethez kapcsolódóan, de az energiapolitikán túl oktatási és képzési programok indítása, tudásmegosztás és a legjobb gyakorlatok megismerése is kiaknázható előny lenne.<sup>41</sup>

## Konklúzió – Az optimista forgatókönyv megvalósulásának esélyei

A fent azonosított három scenárió megvalósulásának esélyei eltérőek. A *business as usual* forgatókönyv definíciószerűen a legvalószínűbb, ennél mind a második, mind a harmadik forgatókönyv megvalósulásának esélye kisebb. A gyakorlatban persze nem számíthatunk egy-egy scenáriónak a tiszta, kizárólagos megvalósulására: például az optimista forgatókönyv egyes elemei elképzelhető, hogy meg tudnak valósulni, de könnyen lehet, hogy azokkal ellentétes tendenciákkal párhuzamosan, ami nem jelentene stratégiai előrelépést az EU–GCC kapcsolatokban.

Az optimista forgatókönyv megvalósulásának esélyeit három változó alakulása határozza meg. Egyrészt alapvető fontosságú lesz a kérdés, hogy az Európai Uniónak sikerül-e legyőznie stratégiai zavarodottságát a térséggel kapcsolatban. Ahogy az a jelen tanulmány első részéből kiderült, az Európai Unió MENA-politikája nem válik konzisztens egésszé. Ez nem jelenti azt, hogy ne lenne a vonatkozó intézkedéseknek stratégiai kerete – épp ellenkezőleg, inkább egyszerre több, egymásnak részben ellentmondó stratégiai keretet láthatunk. Richard Youngs szerint<sup>42</sup> egyszerre öt stratégiai narratíva azonosítható az uniós Közel-Kelet-politikában, amelyek között megtalálhatjuk a kormányközi partnerséget, az európai politikai gyakorlatok exportálásának igényét, a reálpolitikai gondolkodást, a civil szférára való „kozopolita” nyitottságot, valamint a felelősség-hárítást egyaránt. A zöld átmenet hozzájárulhat ehhez a zavarodottsághoz, ugyanakkor segíthet

<sup>37</sup> Al-Shababi et al., i.m. 212–213.

<sup>38</sup> Uo. 189–200.

<sup>39</sup> Uo. 191–192.

<sup>40</sup> Al-Mukhaini, Ahmed Ali M. (2014): EU–GCC Cooperation in the Fields of Higher Education and Scientific Research: The Way Forward. In: Colombo, i.m. 260–262.

<sup>41</sup> Ghafar–Colombo, i.m.

<sup>42</sup> Youngs, Richard (2014): *Europe in the New Middle East. Opportunity or Exclusion?* Oxford University Press, New York.

is letisztázni azt, amennyiben a klímasemlegesség olyan érdekalapú prioritássá válik, amely segít a prioritások kidolgozásában.

Másrészt, ezzel párhuzamosan, fontos független változó a zöld pártok erősödése és az európai külpolitikára való hatása. Az ilyen jellegű politikai csoportok ma már nem tekinthetők *single issue* pártoknak, vagyis programjuk több területre terjed ki, legyen szó biztonságpolitikáról, szociálpolitikáról vagy kereskedelempolitikáról.<sup>43</sup> Az elmúlt évtizedek európai pártpolitikai folyamatai azt mutatják, hogy a zöld pártok nem tekintenek a külpolitikai területre prioritásként,<sup>44</sup> ez azonban nem jelenti azt, hogy tevékenységük ne hatna a nemzetközi kapcsolatokra. A közös külpolitikával kapcsolatban a zöld pártok két konkrét, az EU–GCC kapcsolatokat is érintő kérdésben foglalnak állást: egyrészt támogatják a külpolitika „demilitarizálását”, a katonai eszközök használatának visszaszorítását, illetve a fegyverexport csökkentését, másrészt pedig bírálják a szabadkereskedelmi egyezmények gyakorlatát. Egyelőre nehéz látni, hogy ez a csomag hogyan hatna az EU–GCC kapcsolatokra: a fegyverkereskedelem ugyan fontos tényező a két fél relációjában, ugyanakkor az Öböl-államok segélyezési és közvetítői tevékenysége felértékelődhet európai szempontból.

Harmadrészt meghatározó kérdés lesz, hogy a GCC államainak biztonságfelfogása mennyiben fog változni, és mennyiben nyernek a puhabiztonsági kérdések prioritást. Ennek hiányában az Öböl fenntarthatósági programjait és projektjeit továbbra is a *greenwashing* jelensége határozná meg, valamint a klímavédelem imázsépítésben való instrumentalizálása. Ez a folyamat (amennyiben az Unió következetes zöld politikát folytat) több feszültséget okozhat, mint amennyi előrelépést eredményezhet a kapcsolatokban.

Természetesen, mint minden forgatókönyvelemzésnek, jelen kutatásnak is megvannak a korlátai. Egyrészt az előre nem látott események (például természeti katasztrófák, belpolitikai változások vagy regionális válságok) alááshatják az egyes szcenáriókkal kapcsolatos elvárásainkat, ezeket a modellünkbe nem lehet beépíteni. Különösen a klímaváltozás témájában ilyen előre nem látott események bekövetkezésének valószínűsége kifejezetten magas. Másrészt folyamatosan formálódó politikai napirendről van szó, amelynek egyes sarokkövei, vagy akár alapvető fogalmai továbbra is tisztázatlanok. Ez tovább nehezíti a zöld átmenettel kapcsolatos előrejelzések elkészítését. Ennek ellenére, mivel korunk és a 21. század egyik, ha nem a legmeghatározóbb kérdéséről van szó, mindenképpen érdemes a jövőbeli nemzetközi politikai folyamatokkal kapcsolatos elvárásainkat a zöld átmenet szemszögén keresztül is megvizsgálni.

## Felhasznált irodalom

Almezaini, Khalid – Rickli, Jean-Marc (2017): Theories of small states' foreign and security policies and the Gulf States. In: Almezaini, Khalid – Rickli, Jean-Marc (szerk.): *The Small Gulf States. Foreign and security policies before and after the Arab Spring*. Routledge, London – New York; Gulf Research Centre, Cambridge, 8–30.

<sup>43</sup> Wang, Congcong – Keith, Dan (2020): The greening of European radical left parties: red and green politics. *Journal of Contemporary European Studies*, 28. sz. 4. évf.

<sup>44</sup> Röth, Leonce – Schwander, Hanna (2021): Greens in government: the distributive policies of a culturally progressive force. *West European Politics*, 44. évf. 3. sz.

- Al-Mukhaini, Ahmed Ali M. (2014): EU–GCC Cooperation in the Fields of Higher Education and Scientific Research: The Way Forward. In: Colombo, Silvia (szerk.): *Bridging the Gulf: EU–GCC Relations at a Crossroads*. Istituto Affari Internazionali – Edizioni Nuova Cultura, Roma, 251–274. [https://www.iai.it/sites/default/files/iairp\\_14.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_14.pdf) (2021. II. 13.)
- Al-Saidi, Mohammad *et al.* (2019): Participation modes and diplomacy of Gulf Cooperation Council (GCC) countries towards the global sustainability agenda. *Development in Practice*, 29. évf. 5. sz. 545–558.
- Al-Shalabi, Abdulaziz *et al.* (2014): EU–GCC Cooperation in Energy In: Colombo, Silvia (szerk.): *Bridging the Gulf: EU–GCC Relations at a Crossroads*. Istituto Affari Internazionali – Edizioni Nuova Cultura, Roma, 157–222. [https://www.iai.it/sites/default/files/iairp\\_14.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_14.pdf) (2021. II. 13.)
- Ayadi, Rym – Gadi, Salim (2014): EU–GCC Trade and Investment Relations: What Prospect of an FTA between the Two Regions? In: Colombo, Silvia (szerk.): *Bridging the Gulf: EU–GCC Relations at a Crossroads*. Istituto Affari Internazionali – Edizioni Nuova Cultura, Roma, 47–88. [https://www.iai.it/sites/default/files/iairp\\_14.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_14.pdf) (2021. II. 13.)
- Barnes-Dacey, Julien – Dworkin, Anthony (2020): Promoting European Strategic Sovereignty in the Southern Neighbourhood. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2020. 12. 01. <https://ecfr.eu/publication/promoting-european-strategic-sovereignty-in-the-southern-neighbourhood/> (2021. II. 13.)
- Bianco, Cinzia (2020): A Gulf Apart: How Europe can Gain Influence with the Gulf Cooperation Council. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2020. 02. 25. [https://ecfr.eu/publication/a\\_gulf\\_apart\\_how\\_europe\\_can\\_gain\\_influence\\_with\\_gulf\\_cooperation\\_council/](https://ecfr.eu/publication/a_gulf_apart_how_europe_can_gain_influence_with_gulf_cooperation_council/) (2021. II. 13.)
- Colombo, Silvia (szerk.) (2014): *Bridging the Gulf: EU–GCC Relations at a Crossroads*. Istituto Affari Internazionali – Edizioni Nuova Cultura, Roma. [https://www.iai.it/sites/default/files/iairp\\_14.pdf](https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_14.pdf) (2021. II. 13.)
- Demmelhuber, Thomas – Kaunert, Christian (2014): The EU and the Gulf Monarchies: Normative Power Europe in Search of a Strategy of Engagement. *Cambridge Review of International Affairs*, 27. évf. 3. sz. 574–592.
- Dennison, Susi *et al.* (2021): Europe's green moment: How to meet the climate challenge *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2021. 04. 20. <https://ecfr.eu/publication/europes-green-moment-how-to-meet-the-climate-challenge/> (2021. II. 13.)
- Dupont, Claire (2019): The EU's collective securitisation of climate change. *West European Politics*, 42. évf. 2. sz. 369–390.

- EU Imports of Energy Products – Recent Developments*. Eurostat, 2021. okt. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_imports\\_of\\_energy\\_products\\_-\\_recent\\_developments#Overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview) (2021. II. 13.)
- Ghafar, Adel Abdel & Colombo, Silvia (2020): EU-GCC Relations: The Path towards a New Relationship. *Konrad Adenauer Stiftung, Policy Report* 2. sz. <https://www.kas.de/documents/286298/8668222/200401+Policy+Report+No+2+GCC-EU+Path+towards+a+New+Relationship.pdf/25e95278-7689-2ec2-ob14-e27197b49969?version=1.1&t=1585898593194> (2021. II. 13.)
- Gstöhl, Sieglinde – Lannon Erwan (2015): Introduction: Building Bridges between the EU's Immediate and Broader Neighbourhood. In: Gstöhl, Sieglinde – Lannon, Erwan (szerk.): *The European Union's Broader Neighbourhood. Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*. Routledge, London – New York, 1–8.
- Gstöhl, Sieglinde – Lannon, Erwan (szerk.) (2015): *The European Union's Broader Neighbourhood. Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*. Routledge, London – New York.
- Kosow, Hannah – Gaßner, Robert (2008): Methods of Future and Scenario Analysis. Overview Assessment, and Selection Criteria. *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Studies*, 39. sz. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_39.2008.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_39.2008.pdf) (2021. II. 13.)
- Leonard, Mark *et al.* (2021): The geopolitics of the European Green Deal. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 2021. 02. 03. <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/> (2021. II. 13.)
- Rickli, Jean-Marc (2016): New alliances dynamics in the Gulf and their impact on the small GCC states. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1. évf. 1. sz. 132–150.
- Rizzo, Agatino (2016): Sustainable urban development and green megaprojects in the Arab states of the Gulf Region: limitations, covert aims, and unintended outcomes in Doha, Qatar. *International Planning Studies*, 22. évf. 2. sz. 85–98.
- Rostoványi Zsolt (1980): Az olajtermelő arab országok erősödő világ gazdasági pozíciójának hátterében húzódó összefüggésekről. *Egyetemi Szemle*, 2. évf. 1. sz. 89–104.
- Röth, Leonce – Schwander, Hanna (2021): Greens in government: the distributive policies of a culturally progressive force. *West European Politics*, 44. évf. 3. sz. 661–689.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. European External Action Service, 2016. jún. [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (2021. II. 13.).

- Smith, Michael (2003): The Framing of European Foreign and Security Policy: towards a Post-Modern Policy Framework? *Journal of European Public Policy*, 10. évf. 4. sz. 556–575.
- Smith, Michael (2004): Toward a Theory of EU Foreign Policy-Making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy. *Journal of European Public Policy*, 11. évf. 4. sz. 740–758.
- Szalai Máté (2018): The Alliance dilemma of the Gulf States after the Obama presidency. *Corvinus Journal of International Affairs*, 2. évf. 2–3. sz. 3–18.
- Theiss, Johannes (2015): Geopolitics vs. Governance in the European Union's Energy Cooperation with its Broader Neighbourhood. In: Gstöhl, Sieglinde – Lannon, Erwan (szerk.): *The European Union's Broader Neighbourhood. Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*. Routledge, London – New York, 268–295.
- Wang, Congcong – Keith, Dan (2020): The greening of European radical left parties: red and green politics. *Journal of Contemporary European Studies*, 28. sz. 4. évf. 494–513.
- Warkotsch, Alexander – Youngs, Richard (2015): The Limits of EU Democracy Support: Central Asia and the Gulf Cooperation Council. In: Gstöhl, Sieglinde – Lannon, Erwan (szerk.): *The European Union's Broader Neighbourhood. Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*. Routledge, London – New York, 187–204.
- Youngs, Richard (2014): *Europe in the New Middle East. Opportunity or Exclusion?* Oxford University Press, New York.
- Youngs, Richard (2020): EU Foreign Policy and Energy Strategy: Bounded Contestation. *Journal of European Integration*, 42. évf. 1. sz. 147–162.
- Zaidan, Esmat *et al.* (2019): Sustainable development in the Arab world – is the Gulf Cooperation Council (GCC) region fit for the challenge? *Development in Practice*, 29. évf. 5. sz. 670–681.
- Zaidan, Esmat – Abulibdeh, Ammar (2020): Master Planning and the Evolving Urban Model in the Gulf Cities: Principles, Policies, and Practices for the Transition to Sustainable Urbanism. *Planning Practice & Research*, 36. évf. 2. sz. 193–215.

# AZ OSMÁN BIRODALOM FELBOMLÁSA

Szávai Ferenc\*

## Bevezetés

Az Osmán Birodalom több mint hat évszázadot élt meg, ezalatt voltak virágzó, stagnáló, végül lassan, de mégis feltartóztathatatlan hanyatlást hozó periódusok, majd a fennállását lezáró agónia után a modern állam és nemzet újjászületése történt meg a Török Köztársaság megalakításával.<sup>1</sup> Milyen események játszottak közre ebben a végső folyamatban, hogyan történt az Osmán Birodalom felosztása, majd államutódlása? A területi felbontásnak az Osztrák–Magyar Monarchiával közös eleme a területátadás kikényszerítése volt, ami végül a lausanne-i békeszerződésben végleges változatot nyert. Fontos, hogy a Sykes–Picot-megállapodás jelentős mérföldköve volt az Osmán Birodalom közvetlen felbomlásának, de annak első állomása mégis a Balkánról való kiszorulása volt, ami egyben az európai hódításainak feladását is jelentette.

Az első Balkán-háború 1912. október 8-án tört ki. A több frontot nyitó keresztény erőkkel szemben a török hadsereg egy sor csatát elvesztett, a balkáni népek nemzeti önállósulási törekvése hosszú, ötszáz éves török uralomnak vetett véget. Mindemellett Európa „beteg embere” területi hódításait is kénytelen volt feladni, illetve komoly területi átrendeződések történtek a Balkánon. Sokan úgy vélik, ez újabb „előszobája” volt az első nagy háborúnak is, amit első lépésben a balkáni államok viseltek az Osmán Birodalommal szemben. A győztes szövetségesek mindegyike nagyobb területet szeretett volna megszerezni, így a nagyhatalmi közvetítés ellenére Bulgária elégedetlenségét kifejezve elindította a második Balkán-háborút. A bolgár állam 1913. június 29-én hadüzenet nélkül megtámadta Szerbiát és Görögországot. A második Balkán-háborúban Bulgária ellen, valamint a szerbek és a görögök mellett harcoltak a románok, a törökök és a montenegróiak is, a hatalmas túlerőben levő koalíciótól pedig a bolgárok vereséget szenvedtek. Az új határok meghúzása után számítani lehetett arra, hogy előbb vagy utóbb újabb fegyveres konfliktusok törhetnek ki Délkelet-Európában. A folyamat itt elkezdődött, de ekkor még kezelni tudta a nemzetközi rendszer, ám a repedések ott voltak a multinacionális birodalmak falán, és ez nem csak az Osmán Birodalmat, hanem az Osztrák–Magyar Monarchiát is érintette. A hatalmi ambíciók mellett a döntéshozatal során nem fordítottak figyelmet az etnikai, a földrajzi és a történelmi határok méltányos megállapítására, így csak egy szikra hiányzott azon a területen, amire az Osztrák–Magyar Monarchia saját gyarmatterületeként tekintett.<sup>2</sup>

\* Szávai Ferenc, egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem.

<sup>1</sup> Rácz Attila (2017): *Agónia és újjászületés. A Török Köztársaság születése és Kemal Atatürk államreformja*. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti alprogram, Európai állam- és jogrendszerek modernizációja, Pécs, 4.

<sup>2</sup> Zsebők Csaba: Százéves történet: a Balkán-háborúk. *Magyar Hírlap online*. <https://adoc.pub/szazeves-trtenet-a-balkan-haboruk.html> (2021. 10. 15.)

Az Osztrák–Magyar Monarchia balkáni ambícióit fékezte Oroszország támogatása, amely a Balkán Szövetség háborúját megelőzően lényegében vámháborút indított Szerbia ellen, ugyanakkor Bulgáriát ígéretekkel kívánta maga mellé állítani. Mindenesetre a Monarchia balkáni politikáját a szerénység jellemezte, erősen tartózkodó volt a konfliktushelyzetek megoldásában. A Szerbia elleni preventív háborút a német közömbösség is hátráltatta, 1912 októberében ugyanis a Monarchia tartózkodott minden intézkedéstől és szabad folyást engedett az eseményeknek.

Az Oszmán Birodalom gyors vereségét egykedvűen szemléltek Bécsben, a londoni rendezés előtt felmerült a fegyveres megoldás lehetősége is. A dinasztikus politika még a Hohenlohe-miszióknak köszönhetően 1912 februárjában eredményre vezetett.<sup>3</sup>

A Szkutari-válság során az Osztrák–Magyar Monarchia ultimátumot küldött Montenegrónak és mozgósított. Ezzel összeomlott a konzervatív szolidaritás eszméje, mert a Balkán ezzel szembekerült a Monarchiával, ami felfingerelte az új balkáni nemzetállamokat, de egyben Oroszországot is. Kijátszották ezzel az utolsó kártyát is, a fegyverekre apelláltak. Az újabb balkáni háborút sem Oroszország, sem az Osztrák–Magyar Monarchia nem akarta. A második Balkán-háború darabokra törte a Balkán Szövetséget és gyengítette Szerbiát, ami természetes nyereség lett volna a Monarchia számára. A remény azonban, hogy a bolgárok győznek, hamar szertefoszlott. A Monarchia életképességet akart mutatni. 1913 szeptemberében Szerbia csapatokat küldött Albániába, szerette volna a tengeri kikötőt megszerezni. Belgrád a Monarchiától ultimátumot kapott, ami után azonnal kiürítette a területet. A kudarcok után a Ballhausplatzon ideges volt a hangulat, hiszen Szerbia megerősödött, az Oszmán Birodalom pedig vereséget szenvedett a Balkánon. A továbbiakban az orosz birodalom már nem volt partner a balkáni kérdések rendezésében.

A tekintélyromboló kudarcok után a fenyegetettség légkörében végképp gyökeret vert az a meggyőződés, hogy a katasztrófát csak egyetlen eszköz tartóztathatja fel, a háború.<sup>4</sup>

A Balkán-háborúk után a szövetséges balkáni államok késznek mutatkoztak a török általános államadósság egy részének átvételére.<sup>5</sup> Az 1913. szeptember 29-én megkötött bolgár–török szerződés, majd az 1913. november 14-én Athénben megkötött görög–török békeszerződés foglalkozott a szultán és a császári család magánjavaival, illetve a török állami tulajdon hovatartozásával.<sup>6</sup>

Az utóbbi években a történetírást komolyabban foglalkoztatta a birodalmak létrejötte, majd bukása, valamint az államépítés mikéntje, sikerei, összefüggései.<sup>7</sup> Több munka foglalkozott az Osztrák–Magyar Monarchia, az Oszmán Birodalom és a Brit Birodalom belső szerkezetének hasonlóságaival és eltéréseivel.<sup>8</sup>

Fontos bemutatni azt is, hogy az etnikai nacionalizmusoknak milyen szerepe volt a többnemzetiségű államok felbomlásában.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Diószegi István (2001): *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája 1867–1918*. Vince Kiadó, Budapest, 131–135.

<sup>4</sup> Uo. 136–142.

<sup>5</sup> Szász István (1928): *Az államok közötti utódlás elmélete*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 154.

<sup>6</sup> Uo. 314.

<sup>7</sup> Barkley, Karen – von Hagen, Mark (szerk.) (1997): *After Empire. Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires*. Routledge, New York; Quataert, Donald (2005): *The Ottoman Empire 1700–1922*. Second Edition. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>8</sup> Komlosy, Andrea (2008): *Habsburgermonarchie, Osmanisches Reich und Britisches Empire – Erweiterung, Zusammenhalt und Zerfall im Vergleich. Zeitschrift für Weltgeschichte (ZWG) Interdisziplinäre Perspektiven*, 9. évf. 2. sz.; Leonhard, Jörn (2012): *Das Erbe der Vielfalt: die europäischen Empires und die Friedensverträge nach 1918. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 10. évf. 3. sz.

<sup>9</sup> Roshwald, Aviel (2001): *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914–1923*. Routledge, London – New York.

A másik ilyen vitapontnak számító kérdés volt a Sykes–Picot-szerződés szerepe az Oszmán Birodalom felbomlásában, hogy kinek lehetett voltaképpen a Trianonja? Természetesen sokan a közel-keleti kérdés mai problematikáival is összekötik az Oszmán Birodalom felemelkedését és bukását, és abban a Sykes–Picot-egyezmény hatását a mai folyamatokra.<sup>10</sup>

Nagy-Britannia és Franciaország számára, melyeknek korábbi birodalmi rivalizálása majd nem háborúhoz vezetett, a Sykes–Picot-megállapodás alapvető gyakorlat volt. Franciaország számára azért, hogy pontosan meghatározza azokat a területeket, amelyeket Kilikiában és Szíriában igényelt, és hogy Nagy-Britannia mezopotámiai követelését kockára tegye — sir Henry McMahon megpróbálta kizárni a Huszein serifnek tett ígéretéből. Sok tévhit kering a Sykes–Picot-megállapodás körül.<sup>11</sup> Egy évszázaddal később sokan még mindig úgy vélik, hogy a dokumentum meghatározta a modern Közel-Kelet határait. Valójában a Sykes és Picot által rajzolt térkép, ami nem hasonlít a mai Közel-Keletre, meghatározta a gyarmati uralom azon területeit Szíriában és Mezopotámiában, ahol Franciaország és Nagy-Britannia szabadon „*hozhat létre olyan közvetlen vagy közvetett közigazgatást vagy ellenőrzést, amilyenre vágnak (vágynak)*”.<sup>12</sup>

Az a tény, hogy a britek és a franciák megosztották egymás között azokat a területeket, amelyeket Huszein serif a jövőbeli arab királysága számára követelt, sok történészt arra késztetett, hogy a Sykes–Picot-megállapodást a birodalmi hiteltelenség felháborító példájaként ítélje el – nem ékesszólóbban, mint George Antonius palesztin történész: „*A Sykes–Picot-megállapodás megdöbbentő dokumentum. Ez nem csak a kapzsiság terméke, annál is rosszabb, azaz a gyanakvással teli szövetséges kapzsiság, ami butasághoz vezetett: olyan ez, mint egy megdöbbentő kettős üzlet.*”<sup>13</sup>

## Állam, terület, területszerzés; államutódlás, államazonosság

Döntően a területek megszerzése volt a legfontosabb ekkor. A területi kiterjedés fontos korlátja, vagy éppen lehetősége lehet az állami szervezetekben élő emberi társadalomnak. A történelem folyamán az államok területe többször megváltozott, gyakran erőszakkal módosították, így területek nőttek, csökkentek, új államok keletkeztek, vagy régiék szűntek meg. Ahogy már utaltunk rá, mindezek többnyire fegyveres konfliktusok hatására történtek, a végeredményt a nemzetközi jog már „csak” regisztrálta.<sup>14</sup>

A nemzetközi jogban az állammegszűnés összefügg az államutódlás szabályozásával, ami jelenti egyben a megszűnő állam legfontosabb attribútumainak (jogoknak és kötelezettségeknek) viselését. Az állam megszűnésének vizsgálatában kiinduló alapként az 1978. évi és 1983. évi ENSZ konvenciók említhetők, amelyek ezzel kapcsolatban elsőként a nemzetközi szerződésekkel, majd az államvagyon és az államadósság, a levéltárak jogfolytonosságának, illetve megosztásának kérdésével foglalkoztak.<sup>15</sup> A területátadásnak ezek a következményei nagyrészt az Osztrák–Magyar Monarchia felosztása során is megfogalmazódtak, még jóval az ENSZ-konvenciók elfogadása

<sup>10</sup> Mather, Yasmine (2014): The Fall of the Ottoman Empire and Current Conflict in the Middle East. *Critique, Journal of Socialist Theory*, 42. évf. 3. sz.

<sup>11</sup> Rostoványi Zolt (2020): Sykes–Picot-egyezmény: Az „Arabság Trianonja”? *Közép-Európai Közlemények*, 13. évf. 1–2. sz.

<sup>12</sup> Rogan, Eugene (2015): *The Fall of the Ottomans The Great War in the Middle East*. Basic Books, New York, 286.

<sup>13</sup> Szász, i.m. 285.

<sup>14</sup> Bokorné Szegő Hanna (1984): *Államazonosság – államutódlás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 7.

<sup>15</sup> Silagi, Michael (1996): *Staatsuntergang und Staatennachfolge mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR*. (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht), Peter Lang, Frankfurt, 1–3.

előtt.<sup>16</sup> A *dismembratio* (egy állam széthullása, felbomlása, feldarabolása) kapcsolódik általában az állam megszűnéséhez, egyben jelenti annak több nemzetközi jogi alanyra történő szétesését, illetve azok keletkezését.<sup>17</sup>

## A felbomlás (széthullás) és államutódlás történelmi távlatból, az államutódlás típusai

Jogilag és történetileg megkísérelhetjük a *dismembratio* és a *divisio* eseteit feltérképezni és értékelni, ennek megfelelően találhatunk itt rövid ideig fennálló (kérészéletű) formációkat ugyanúgy, mint a Német-római Birodalom (Szent Római Birodalom), a multinacionális Oszmán Birodalom<sup>18</sup> vagy az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlását. De ehhez a fogalmi körhöz kell kapcsolnunk 1945. május 8–9-én Németország kapitulációját, amely egyben a birodalom bukását és megszűnését jelentette. Ugyanerre az eredményre jutunk, ha az 1989 utáni fordulat államutódlási kérdéseit kutatjuk a Szovjetunió, Jugoszlávia, majd Csehszlovákia szétválásának, de Németország újraegyesítésének példáján keresztül is.

A *dismembratio* példái sokszor határesetet jelentenek a gyakorlatban, egy állam széthullásának következményei pedig eltérőek lehetnek – mindez ösztönzi a további kutatásokat.

A különböző lehetőségeket figyelembe véve az államok közötti utódlás hat esetét, típusát különbözteti meg a szakirodalom:

- a) a területi engedmény (*cessio*);
- b) az elszakadás és önállósulás (*separatio, emancipatio, Losreissung und Verselbständigung*);
- c) az egyesülés vagy összeolvadás (*unio, Verschmelzung*);
- d) a szétesés (felbomlás és feldarabolás – *divisio* és *dismembratio, Zerstückelung*);
- e) a teljes bekebelezés (teljes *annexio, incorporatio, völlige Einverleibung*);
- f) végül az elszakadás és a csatlakozás esetét.

A többnemzetiségű államok felbomlásának klasszikus esetei a 20. században zajlottak, s hozzájárultak az államutódlás módszertanának kialakulásához. Különösen az első világháborút lezáró békeszerződések által szabályozott államutódlások mutatnak sok hasonlóságot, így az Oszmán Birodalom és az Osztrák–Magyar Monarchia esete. Más – már nemzetközi jogi szabályozáshoz kapcsolódik – a Szovjetunió felbomlása, Csehszlovákia szétesése és Jugoszlávia felbomlása, majd ezek államutódlási következményei.<sup>19</sup> Az Oszmán Birodalom esetében, csakúgy, mint az Osztrák–Magyar Monarchia példájánál is a *cessio*, azaz a területátadási megállapodások voltak meghatározóak a békeszerződés előírásai alapján, aminek fontos „előszobája” volt a Sykes–Picot-megállapodás.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Fiedler, Wilfried (1998): Entwicklungslinien im Recht der Staatensukzession. In: Hafner, Gerhard et al. (szerk.): *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*. Kluwer Law International, The Hague. Fiedler rámutat a nemzetközi szervezetek gyakorlati elismerésére, az önrendelkezés fontosságára, és az időfaktor jelentőségére az államutódlás új tendenciái között, valamint vizsgálja a bécsi konvenciók hatását.

<sup>17</sup> Silagi, i.m. 22.

<sup>18</sup> Lord Kinross (John Patrick Douglas Balfour) (1979): *The Ottoman Centuries. The Rise and Fall of the Turkish Empire*. William Morrow Paperbacks, New York.

<sup>19</sup> Szávai Ferenc (2008): A föderális Európa múltja, jelene és jövője, a multinacionális államok felbomlásának problémája. *Közép-Európai Közlemények*, 1. évf. 1. sz.; és Szávai Ferenc (2016): The Methodology of State Succession in the 20th Century. *Prague Papers on the History of International Relations*, 2. sz.

<sup>20</sup> Rostoványi, i.m. 213–224.

Az Oszmán Birodalom felbomlásának szintén fontos állomása volt, hogy az antant a Török Birodalmat titkos szerződésekben felosztotta (London, 1915. április 26.; Sykes–Picot, 1916. május 16.; Saint-Jean-de-Maurienne, 1917. április 17.).

Miután 1918. október 4-i javaslatára (melyben fegyverszünetet ajánlott a wilsoni pontok alapján) válasz sem érkezett, az Oszmán Birodalom az október 30-i mudroszi fegyverszünettel kapitulált.<sup>21</sup> A török birodalom felbomlásának szintén fontos eseménye volt a vesztes háborút lezáró sèvres-i béke 1920. augusztus 20-i aláírása (nem ratifikált),<sup>22</sup> melynek következtében a 37. szélességi foktól délre eső arab területek népszövetségi ellenőrzés alá (majd mandátumként angol és francia kézre) kerültek. Görögország kapta Isztambul körzetének kivételével az egész európai Törökországot, valamint egy 1917-es titkos szerződésben Olaszországnak ígért, de 1920. február 11-én Adaliáért (Antalyáért) elcserélt kisázsiai Szmirna körzetét. A szorosok nemzetközi ellenőrzés alá kerültek, miután a San-Remó-i konferencia 1920. április 25-én elvetette az amerikai mandátum tervét. A pénzügyi rendelkezések között az államutódlás vagyoni- és adósságállomány-megosztásának néhány részletét is megtalálhatjuk a pénzügyi záradékok – a 231. és 260. cikk – között. Törökország elismerte kártérítési kötelezettségeit, s vállalta, hogy egy ún. Pénzügyi Bizottság felügyelje költségvetésének végrehajtását, valamint pénzügyi törvényeit és rendeleteit. Törökország összes erőforrását – az oszmán államadósság szolgálatába engedett vagy feltételezett bevételek kivételével – a Pénzügyi Bizottság rendelkezésére kellett bocsátani. A megállapodás értelmében azok az államok, amelyek javára területet választottak le az Oszmán Birodalomtól, fizetés nélkül megszerezték minden annak nevére bejegyzett vagyont. Szabályozták az Oszmán Birodalom államadósságának a megosztását is, s az oszmán államadósság adminisztrációjához tartozó minden ingó és ingatlan vagyont, bárhol is helyezkedjen el, az adott szerv rendelkezésére bocsátották.<sup>23</sup>

A fentiekben túl az Oszmán Birodalom felbomlásának és egyben a modern Törökország születésének fontos állomása volt Musztafa Kemal<sup>24</sup> sikeres hadjárata, ami a sèvres-i béke revíziójára kényszerítette az antantot. Az 1923. július 24-i lausanne-i béke (melyet egyfelől Törökország, másfelől Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Japán, Görögország, Románia és a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság írt alá) az arab területek leválását jóváhagyva biztosította a török kormány szuverenitását Anatólia, a korábbi európai török területek, valamint – nemzetközi bizottság által korlátozva – a szorosok fölött. A rendezés súlyosságát mutatja, hogy Törökország elvesztette a háború előtti területének 61%-át, lakosságának pedig 31%-át.

<sup>21</sup> Erickson, Edward J. (2001): *Ordered to Die. A History of the Ottoman Army in the First World War*. Greenwood Press, Westport, Connecticut – London.

<sup>22</sup> Booth, Charles James (1968): *The Dissolution of the Ottoman Empire: The Study of the Political Clauses of the Treaty of Sevres, August 10, 1920*. University of Ottawa, School of Graduate Studies. A témáról lásd még: Banken, Roland (2014): Die Verträge von Sèvres 1920 und Lausanne 1923. Eine völkerrechtliche Untersuchung zur Beendigung des Ersten Weltkrieges und zur Auflösung der sogenannten „Orientalischen Frage“ durch die Friedensverträge zwischen den alliierten Mächten und der Türkei. In.: *Geschichte der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Berlin, Münster.

<sup>23</sup> Uo. 315–328.

<sup>24</sup> Erickson, Edward J. (2013): *Mustafa Kemal Atatürk. Leadership – Strategy – Conflict*. Bloombury Publishing – Osprey Publisher, Oxford.

A lausanne-i megállapodás 46–57. cikke szabályozta az általános pénzügyi adósság átszállását is (lásd részletesebben a békeszerződésről szóló következő, külön fejezetben), mely megfelelt a trianoni és a saint-germaini békeszerződés hasonló pontjainak.<sup>25</sup> Az állami vagyon tárgyainak átszállását és az ezekért járó kártérítés fizetését a 60. cikk szabályozta.<sup>26</sup>

## A lausanne-i békeszerződés<sup>27</sup>

1922. november 21-én megkezdődtek a béketárgyalások a Genfi-tó partján fekvő svájci Lausanne városban. Török részről Ismet pasa vezette a delegációt, Angliát Curzon külügyminiszter, Görögországot Venizélosz, Oroszországot pedig Csicserin népbiztos képviselte, de az aláírók között sok más nemzetközi diplomatát is találunk.<sup>28</sup> A szövetségesek ragaszkodtak a sèvres-i diktátumban lefektetettekhez, a törökök pedig tiltakoztak. Musztafa Kemál azzal küldte ki a tárgyalókat, hogy az ország függetlensége nem lehet alku tárgya.

A gyakorlatban a tárgyalások a tengerszorosok problémaköre mellett leginkább a törökországi kisebbségek helyzetéről, a mószi olajkutak hovatartozásáról,<sup>29</sup> az oszmán államadósság megosztásáról<sup>30</sup> és a brit–francia törökországi érdekeltségekről<sup>31</sup> szóltak, de a főbb vitatott kérdések között ott találjuk az egykori Oszmán Birodalom vagyonának a megosztását is.

A görögökkel folytatott tárgyalások során csak területi kérdésekről kellett dönteni (a görög offenzíva következtében ugyanis több török sziget, és szárazföldi területek maradtak Athén fennhatósága alatt), ezen kívül a görög képviselők tisztában voltak a felelősségükkel. Venizélosz kompromisszum-készségének köszönhetően egyes égei-tengeri szigetek, valamint Kelet-Trákia újra Törökországhoz került, és megállapodtak a Görögországban élő muszlimok, valamint a törökországi keresztények helyzetéről is. Megegyeztek továbbá a két ország közötti lakosságcsereéről is, amely később meg is valósult.

A franciákkal és az angolokkal nehezebben mentek a tárgyalások, ők ugyanis olyannyira ragaszkodtak az eredeti elképzeléseikhez, hogy a konferenciát néhány hónapra fel is kellett függeszteni. Végül mégiscsak sikerült kompromisszumot kötni, így 1923. július 24-én aláírták a békeszerződést, amely végre szentesítette a békét Anglia, Franciaország, Olaszország és Törökország, illetve Görögország és Törökország között, és amelyben a szövetséges hatalmak elismerték a független Törökországot és annak határait.

<sup>25</sup> Szászy, *i.m.* 157., 224.

<sup>26</sup> *Uo.*, 342., 487. Lásd a békeszerződés szövegét: Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne, July 24, 1923. In: Martin, Lawrence (1924): *The Treaties of Peace 1919–1923, Vol. II.* Carnegie Endowment for International Peace, New York.

<sup>27</sup> Erickson, Edward J. (2021): *The Turkish War of Independence. A Military History, 1919–1923.* Praeger, Santa Barbara – Colorado, 326–340.

<sup>28</sup> Treaty of Peace with Turkey, *i.m.*

<sup>29</sup> Mósziul a mai Irak területén fekszik. A helyi olajkutakat Abdulhamid szultán sajátította ki, ám az első világháború során a térség angol fennhatóság alá került, Törökország azonban magának követelte. Végül a tárgyaló felek abban egyeztek meg, hogy a kérdést a Népszövetség elé viszik.

<sup>30</sup> A korábbi szultánok jelentős kölcsönöket vettek fel nyugati pénzintézetektől, de azokat az új török vezetés nem volt hajlandó átvállalni.

<sup>31</sup> Az infrastrukturális fejlesztések elsősorban nyugati tőkéből valósultak meg, ezért a nyugatiak jelentős érdekeltségeket szereztek a török iparban és szállításban, ráadásul jelentős kiváltságokat – így különböző adók alóli mentességet – is kaptak. A nemzetgyűlés nemzeti elvei szerint az előző rendszer által adományozott kiváltságok eltörölendők.

A békeszerződés öt részre tagolódik, ezek az alábbiak: politikai, pénzügyi, gazdasági, jóvátételi és egyéb rendelkezések. Ehelyütt a témánk szempontjából fontos pénzügyi és gazdasági rendelkezéseket vesszük górcső alá.<sup>32</sup>

### **Pénzügyi rendelkezések<sup>33</sup>**

Az Oszmán Birodalom megszűnésével annak adósságait is megörökölték az új államok. Az Osztrák–Magyar Monarchia esetében is hasonló volt az Ausztriával és a Magyar Királysággal kötött békediktátum. Bár a terhek nagy részét Törökország vállalta magára, a leszakadt, leszakított országrészeknek is jutott az „örökségből”. Az adósságállomány terheit a törökországi, a Balkán-háborúk következtében elszakadó területek, az elcsatolt szigetek, Trákia levált területei és az új ázsiai országok viselték százalékos arányban.

A pénzügyi rendelkezések alapvetően az oszmán államadósság megosztásáról szólnak – mint ahogy az a sèvres-i békeszerződésben is szerepelt –, de van benne szó egyéb pénzügyi követelések rendezéséről is.

Az Oszmán Államadósság Tanácsa<sup>34</sup> a lausanne-i szerződés hatályba lépésétől számított három hónapon belül volt köteles megállapítani az egyes területek által fizetendő adósságok összegét, és értesíteni őket. Fenn kellett tartani az érintett területek képviselői számára azt a jogot, hogy a tanács számításait ellenőrizhessék. Amennyiben nézeteltérés keletkezett az érintett felek között, úgy a vitát a Népszövetség elé kell vinni. A Népszövetség által hozott döntést az érintettek kötelesek voltak elfogadni, és azt véglegesnek tekinteni.

Az államadósság megosztása meglehetősen összetett volt. Az 1912. október 17-e előtti adósságok az Oszmán Birodalom és azon szigetek között oszlanak meg, ahova a már említett szigetek csatoltattak.<sup>35</sup> A megmaradó kölcsönök, amelyeket a birodalom 1912. október 17-e és 1914. november 1-je között vett fel, Törökország és azon ázsiai országok között oszlottak meg, amelyek a lausanne-i szerződéssel születtek. A szerződés azzal az adósságösszeggel számolt, amely a békeszerződés életbelépésének napján állt fenn. Az említett szigetek és elcsatolt területek akkora részt vállalnak az államadósságból, ahány százalékát bevételeik az 1910–1911 és az 1911–1912-es években az akkori Oszmán Birodalom összes bevételeinek kitették. Ugyanez az elv érvényes az új ázsiai államokra is, de itt a lausanne-i szerződés életbe lépésének napján fennálló összeget kell a megosztás alapjaként venni.

Az Oszmán Államadósság Tanácsa köteles a törlesztendő pontos összegekről az érintett államokat a békeszerződés hatályba lépésének napjától számított három hónapon belül informálni. Az adós államok a fizetendő összegeket az Oszmán Államadósság Tanácsának fizetik, amely azután továbbítja a hitelezőknek. Amennyiben a hitelező a török állam, úgy a kölcsönök kamatmentesek; egyéb hitelezők esetében kamattal kell számolni. A fizetési kötelezettség kezdete az ominózus szigetek és a Balkán-háború után elcsatolt területek esetében 1912. október 17-e, illetve 1913. november 17-e. Az új ázsiai államoknál ez a dátum 1920. március 1-je. A szerződés külön rendelkezik az 1911-es, az 1912-es és az 1913-as évek adósságairól; ezeket tíz éven belül kötelesek az

<sup>32</sup> Banken, *i.m.* 591–594.

<sup>33</sup> Treaty of Peace with Turkey, *i.m.* "financial clauses", II. rész.

<sup>34</sup> Uo. "Council of the Ottoman Public Debt". A tanácsnak nem lehetnek tagjai német, osztrák és magyar kötvénytulajdonosok. II. rész, I. szakasz, 47. cikk.

<sup>35</sup> Itt természetesen figyelembe kell venni az Oszmán Birodalom Balkán-háborúinak köszönhető területi változásait. II. rész, I. szakasz, 50. cikk.

adós államok törleszteni a megállapított kamatokkal együtt. Mindent összevetve a saint-germaini és a trianoni békeszerződés ilyen irányú kötelezettségei egyértelműbb részesedést mutattak ki az utódállamoknak.<sup>36</sup>

Voltak még pénzügyi rendelkezések, ezek közül kiemelve a lausanne-i szerződésben Törökország és a többi aláíró fél – Görögország kivételével – kölcsönösen lemondtak minden pénzkövetelésről, amelyeket 1914. augusztus 1-je és a békeszerződés hatályba lépésének napja között, a háború nyomán keletkezett károk alapján támaszthatnának egymással szemben. Továbbá a török állam nem formált igényt a brit kormánnyal szemben azon összegek visszafizetésére, amelyeket a brit hadihajók használatáért 1914-ben utalt át. A szerződésben Görögország elismerte a felelősséget mindazon károkért, amelyeket a kis-ázsiai offenzívával okoztak, ám a török kormány – Görögország pénzügyi helyzetére való tekintettel – lemondott az ezen károk okozta anyagi veszteség megfizetéséről.<sup>37</sup> A békeszerződés értelmében az Oszmán Birodalom azon vagyona és vagyontárgyai, amelyek az elcsatolt területeken feküdtek, vagy ahhoz tartoztak, azon állam tulajdonát képezték, amely fennhatósága alá a kérdéses területek kerültek. Végül azon civil és katonai járadékra jogosultak, akik a békeszerződés következtében valamely másik állam polgáraivá váltak, semmiféle igényt nem támaszthatnak a török állammal szemben.

### **Gazdasági rendelkezések<sup>38</sup>**

A gazdasági rendelkezések című fejezet a vagyontárgyak és a jogok és érdekeltségek ügyét tisztázta; szólt a különböző megegyezésekről, előírásokról, döntésekről és nemzetközi szerződésekről; rendezte az adósságok, illetve az ipari és a szerzői jogi tulajdonok problémakörét; valamint határozott az ún. „vegyes bizottságok”<sup>39</sup> felállításáról. Utóbbiak a népszövetségi instrukciók és ajánlások miatt kerültek be a szövegbe, és sikerrel is alkalmazták őket az európai konfliktusok megoldásában.

Ami a vagyontárgyakat, a jogokat és az érdekeltségeket illeti, mindent vissza kellett szolgáltatni eredeti birtokosának, amennyiben az illető a szövetséges hatalmak polgára volt, és tulajdona/birtoka a szerződés életbelépését követően Törökország területén helyezkedett el. Ez a megállapodás a kölcsönösség elvére épült, azaz ha a tulajdonos/birtokos török állampolgár volt és a tulajdon/birtok a szövetségeseknél volt, vagy az egykori Oszmán Birodalom azon részein, amelyek a szerződés életbelépéséig vagy azt követően elcsatoltattak, úgy a visszaszolgáltatás kötelező volt. Ezen procedúrák finanszírozása minden esetben az illetékes kormányok reszortja volt, a tulajdonosokat/birtokosokat semmiféle kötelezettség vagy teher nem hátráltathatta. A folyamat előmozdítása érdekében mindenféle állami intézkedést vissza kellett vonni, amely a károk kiegyenlítését akadályozhatta. A szerződésben Törökország garantálta, hogy a jövőben mindent megtesz azért, hogy a háború során hadserege által lefoglalt vagy elbirtokolt javakat, amelyek az ország területén találhatóak, felkeresse és visszaadja egykori tulajdonosának, lehetőleg hat hónapon belül.<sup>40</sup> Az előbb részletezett kiegyenlítésekre és megtérítésekre a szerződő felek egy év időtartamot álla-

<sup>36</sup> Szávai Ferenc (2004): *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei: Az államutódlás vitás kérdései*. Pro Pannonia Kiadó, Pécs.

<sup>37</sup> Ez a gesztus is a békekonferencián létrejövő kiváló görög–török együttműködést fémjelzi. II. rész, II. szakasz, 59. cikk.

<sup>38</sup> Uo. "economic clauses", III. rész.

<sup>39</sup> "Mixed Arbitral Tribunal" megfogalmazásban, III. rész, V. szakasz.

<sup>40</sup> Ez a megállapodás kölcsönös volt, így vonatkozott mind Törökországra, mind a szövetségesekre, valamint a központi hatalmakra is. III. rész, I. szakasz, 67. cikk.

píttottak meg. A kifizetendő összegeket egy ún. „Jóvátételi Bizottságnak”<sup>41</sup> kellett befizetni, amely azután továbbította azokat a sértett fél számára.

Mindazon megegyezések, előírások vagy döntések, amelyek olyan jogi személyek között jöttek létre, amik a háború során egymás ellenségeivé váltak,<sup>42</sup> továbbra is érvényben maradtak. Ez a megállapítás érvényes volt az adásvételi és a haszonbérleti szerződésekre, a bányák és erdők használatáról, valamint a mezőgazdasági területek műveléséről szóló megegyezésekre, a zálog- és jelzálogszerződésekre, a családjogi szerződésekre, az ajándékokra, az adományokra, és mindenféle megállapodásra, amely személyek, vállalatok, illetve egy állam, hatóság, vagy más, hasonló jogi személy között jött létre, de nem volt érvényes a koncessziós szerződésekre. Minden egyéb megállapodás és szerződés semmisnek volt tekintendő.

A szerződő felek egyetértettek abban is, hogy minden, a háború előtt vagy aközben kezlet adósság visszafizetendő, méghozzá az eredetileg megállapított valutában, a kamatokkal együtt.<sup>43</sup> Továbbá vissza kellett állítani minden iparhoz kapcsolódó, valamint szerzői jogot, amely 1914. augusztus 1-jén fennállt. Azokat a török állampolgárokat, akik az Oszmán Birodalom elcsatolt területeire kerültek, továbbra is ugyanazok a jogok illették meg, mint a háború előtt. Minden szabadalmat és védjegyet, amelynek igénylését 1918. október 30-a után az érintettek a konstantinápolyi oszmán birodalmi kormányhoz nyújtották be, három hónapon belül be kellett adni a török kormányhoz is, hogy érvényben maradjanak.<sup>44</sup>

Törökország elismerte, hogy a békeszerződés hatályba lépése után a multilaterális nemzetközi szerződéseket, megállapodásokat és egyezményeket magára nézve kötelező érvényűnek tekinti,<sup>45</sup> bizonyos szerződések aláírására pedig ígéretet tett.<sup>46</sup>

## Epilógus

Az Oszmán Birodalom hasonlóan nagy területi és népességbeli veszteséget szenvedett el az első világháborút lezáró békék következtében, mint a Habsburg Birodalom. De a folyamat nem itt kezdődött, azt a Balkán-háborúk indították el, hiszen az Oszmán Birodalom vereséget szenvedett és teljesen kiszorult Európából. A háború alatt a Sykes-Picot-egyezmény végleg megpecsételte a birodalom arablakta területeinek sorsát, így azok külön fejlődése már a sèvres-i és a lausanne-i szerződésben kész tényként jelent meg. A sèvres-i és a lausanne-i békeszerződés tartalmazott az államfelbomlás következményeként államutódlási klauzulákat, ezekben az egykori vagyon és adósság kiemelt szerepet játszott. Érdekes együtthatója az Oszmán Birodalom

<sup>41</sup> "Reparation Commission", III. rész, I. szakasz, 72. cikk.

<sup>42</sup> Ez alatt nem csak azt kell érteni, hogy a megfelelő államok hadat üzentek egymásnak; szükséges volt a szerződő felek közötti – gazdasági jellegű – kapcsolat ellehetetlenülése, megszűnése vagy jogtalaná válna is. III. rész, II. szakasz, 73. cikk.

<sup>43</sup> A – már korábban taglalt – oszmán államadósságra ezek a megállapítások nem vonatkoztak. III. rész, III. szakasz, 84. cikk.

<sup>44</sup> A lausanne-i szerződés itt is különbséget tesz az "Imperial Ottoman Government at Constantinople", illetve a "Turkish Government" között. III. rész, IV. szakasz, 91. cikk.

<sup>45</sup> Többek között: (az 1884-es) a tenger alatt húzódó vezetékekről; (az 1890-es) a vámtarifákról; (az 1907-es) a párizsi Nemzetközi Közegészségügyi Hivatalról; (az 1905-ös) a római Nemzetközi Mezőgazdasági Intézetről; (az 1888-as, de itt is taglalt) a Szelei-csatorna szabad használatáról; és (az 1875-ös) a nemzetközi táviratokról szóló szerződések. III. rész, VI. szakasz, 99. cikk.

<sup>46</sup> Továbbá azokat az aláírás napjáig is igyekszik betartani. Ide sorolhatjuk például (az 1889-es) a filoxéra elleni elővigyázati intézkedésekről; (az 1919-es) a szeszes italok afrikai forgalmazásáról; (az 1919-es) a repülőgépek irányításáról; (az 1914-es) az ópiumról; vagy (az 1906-os) a fehér foszfor gyufaiparban való hasznosításának tiltásáról szóló szerződéseket. III. rész, VI. szakasz, 100. cikk.

történetének, hogy a lausanne-i szerződés egyben kiindulópontja lett a modern Török Köztársaság kezdetének és fejlődésének.

## Felhasznált irodalom

- Banken, Roland (2014): Die Verträge von Sèvres 1920 und Lausanne 1923. Eine völkerrechtliche Untersuchung zur Beendigung des Ersten Weltkrieges und zur Auflösung der sogenannten „Orientalischen Frage“ durch die Friedensverträge zwischen den alliierten Mächten und der Türkei. In.: *Geschichte der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Berlin, Münster.
- Barkey, Karen – von Hagen, Mark (szerk.) (1997): *After Empire. Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires*. Routledge, New York.
- Bokorné Szegő Hanna (1984): *Államazonosság – államutódlás*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Booth, Charles James (1968): *The Dissolution of the Ottoman Empire: The Study of the Political Clauses of the Treaty of Sevres, August 10, 1920*. University of Ottawa, School of Graduate Studies.
- Diószegi István (2001): *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája 1867–1918*. Vince Kiadó, Budapest.
- Erickson, Edward J. (2001): *Ordered to Die. A History of the Ottoman Army in the First World War*. Greenwood Press, Westport, Connecticut – London.
- Erickson, Edward J. (2013): *Mustafa Kemal Atatürk. Leadership – Strategy – Conflict*. Bloombury Publishing – Osprey Publisher, Oxford.
- Erickson, Edward J. (2021): *The Turkish War of Independence. A Military History, 1919–1923*. Praeger, Santa Barbara – Colorado.
- Fiedler, Wilfried (1998): Entwicklungslinien im Recht der Staatensukzession. In: Hafner, Gerhard et al. (szerk.): *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*. Kluwer Law International, The Hague, 133–155.
- Komlosy, Andrea (2008): Habsburgermonarchie, Osmanisches Reich und Britisches Empire – Erweiterung, Zusammenhalt und Zerfall im Vergleich. *Zeitschrift für Weltgeschichte (ZWG) Interdisziplinäre Perspektiven*, 9. évf. 2. sz. 9–62.
- Leonhard, Jörn (2012): Das Erbe der Vielfalt: die europäischen Empires und die Friedensverträge nach 1918. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, 10. évf. 3. sz. 361–384.
- Lord Kinross (John Patrick Douglas Balfour) (1979): *The Ottoman Centuries. The Rise and Fall of the Turkish Empire*. William Morrow Paperbacks, New York.

- Martin, Lawrence (1924): *The Treaties of Peace 1919–1923, Vol. II.* Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Mather, Yassamine (2014): The Fall of the Ottoman Empire and Current Conflict in the Middle East. *Critique, Journal of Socialist Theory*, 42. évf. 3. sz. 471–485.
- Quataert, Donald (2005): *The Ottoman Empire 1700–1922.* Second Edition. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rácz Attila (2017): *Agónia és újjászületés. A Török Köztársaság születése és Kemal Atatürk államreformja.* Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti alprogram, Európai állam-és jogrendszerek modernizációja, Pécs.
- Rogan, Eugene (2015): *The Fall of the Ottomans The Great War in the Middle East.* Basic Books, New York.
- Roshwald, Aviel (2001): *Ethnic Nationalism and the Fall of Empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914–1923.* Routledge, London – New York.
- Rostoványi Zsolt (2020): Sykes–Picot-egyezmény: Az „Arabság Trianonja”? *Közép-Európai Közlemények*, 13. évf. 1–2. sz. 213–224.
- Silagi, Michael (1996): *Staatsuntergang und Staatennachfolge mit besonderer Berücksichtigung des Endes der DDR.* (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht), Peter Lang, Frankfurt.
- Szászy István (1928): *Az államok közötti utódlás elmélete.* Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.
- Szávai Ferenc (2004): *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei: Az államutódlás vitás kérdései.* Pro Pannonia Kiadó, Pécs.
- Szávai Ferenc (2008): A föderális Európa múltja, jelene és jövője, a multinacionális államok felbomlásának problémája. *Közép-Európai Közlemények*, 1. évf. 1. sz. 38–54.
- Szávai Ferenc (2016): The Methodology of State Succession in the 20th Century. *Prague Papers on the History of International Relations*, 2. sz. 139–148.
- Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne, July 24, 1923. In: Martin, Lawrence (1924): *The Treaties of Peace 1919–1923, Vol. II.* Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Zsebők Csaba: Százéves történet: a Balkán-háborúk. *Magyar Hírlap online.* <https://adoc.pub/szazeves-trtenet-a-balkan-haboruk.html> (2021. 10. 15.)



## ILLIBERÁLIS-E AZ ILLIBERÁLIS DEMOKRÁCIÁK KÜLPOLITIKÁJA?

Szűcs Anita\*

A magyar külpolitika ritkán tölt be központi szerepet a külpolitikai eszmerendszerek kialakításában. Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnöke 2014. július 26-án Tusnádfürdőn, a 25. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban elmondott beszédében a rendszerváltás utáni új politikai programot adott a magyar társadalomnak.<sup>1</sup> A beszéd túllépett az országos kereteken, és nagyszabású víziót vázolt fel – a liberális demokrácia eszményével szemben – egy formálódó, alternatív társadalmi berendezkedés, értékrendszer megteremtéséről. A magyar politikai közösség új programja az illiberális állam és társadalom kiépítése lett, amelyben a magyar kormányfő Kínát, Törökországot és Oroszországot tekintette követendő példának.

Az illiberális állam kiépülésével párhuzamosan az akadémiai közösség megkezdte az új politikai modell természetének értelmezését, politikai és társadalmi kontextusba ágyazását. A külpolitika szerepe a formálódó magyar illiberális demokráciában – annak ellenére, hogy a kormányfő retorikájában a nemzetközi kontextusnak kiemelt szerepet szánt – nem sok figyelmet kapott. A tanulmány célja, hogy a külpolitika helyének és szerepének az orbáni illiberális demokráciában értelmezési keretet adjon. Egy ilyesfajta keret felállításának ontológiai és episztemológiai nehézségei vannak. Egyrészt nem tudjuk, mit értünk pontosan illiberális demokrácián, másrészt az illiberális demokráciák külpolitikájának kutatómódszertani háttere a jelenséggel együtt, párhuzamosan alakul ki.

A tanulmány a kutatási problémák felvázolása után a külpolitika szerepével foglalkozik az orbáni illiberális rendszerben. Két jól elkülöníthető szerep mutatja, hogy a külpolitika túllép a szakpolitikákon, és norma- és identitásképző funkciót betöltve a kormány legitimációs narratívájának az egyik sarokpontjává lép elő. A tanulmány a külpolitika identitásképző, normatív szerepével foglalkozik, terjedelmi okok miatt viszont nem fókuszál az orbáni külpolitikai döntések természetére.

Az orbáni illiberális demokrácia közel tíz éves történetre tekint vissza. Az elmúlt évtized külpolitikája kevésbé volt forradalmi, mint a külpolitikai narratíva. Utóbbi folyamatosan igazolta, hogy az új rendszer kiépítésére a megváltozott nemzetközi rend miatt van szükség, mert – az orbáni diskurzus szerint – a liberális demokrácia helyett a magyar nemzet érdekeit, létének fennmaradását az illiberális társadalmi berendezkedés biztosítja jobban. A nemzetközi politikai kontextus erősebben jelent meg a társadalmi és politikai átalakulások, mint a külpolitika esetében. Ennek oka részben Magyarország európai uniós tagsága, a tagsággal járó megosztott szuverenitás. A tanulmány a hangsúlyt a külpolitika hatalmi legitimációs normaként megjelenő identitásképző szerepére teszi.

\* Szűcs Anita, egyetemi docens, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> A munkaalapú állam korszaka következik. *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, 2014. 07. 26. [http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a\\_munkaalapu\\_allam\\_korszaka\\_kovetkezik](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik) (2021. 10. 06.)

## Mi az illiberális demokrácia?

Az illiberális politikai berendezkedés Magyarországon 2010 óta folyamatosan és fokozatosan kiépülőben van. A kutatás nehézségét épp ez a folyamatában való értelmezés adja. Mind a „hogyan szerezhetek ismereteket az illiberális demokráciáról?”, mind a „mi az illiberális demokrácia?” kérdésekre a kutatói közösség az elmúlt fél évtizedben részleges válaszokat adott. Éppen ezért a szakirodalmi áttekintés töredékes és mozaikszerű lesz, hiszen az illiberális demokrácia témakörében született munkák számos tudományterületen, a téma más-más szegletét érintik. A nemzetközi kapcsolatok tudományterületén kevés munka született, míg a politológia, a közgazdaságtan, a történettudomány és a jogtudomány előrébb jár a jelenség feldolgozásában. Minden tudományterület a saját akadémiai kontextusába ágyazottan, más oldalról, másképp értelmezi és másképp definiálja a jelenséget. A nemzetközi kapcsolatok tudományterületén született munkák zöme más tudományterületekhez kapcsolódóan vizsgálja az illiberális demokráciák külpolitikai természetét.

### ***Episztemológiai keret – hogyan vizsgáljuk az illiberális demokráciák külpolitikai jellemzőit?***

Az illiberalizmus kutatásának episztemológiai kerete elsősorban a történettudománynak és a politológiának a demokráciák és az autoriter rendszerek természetét vizsgáló kereteire támaszkodik. Mindkét tudományterületen a belpolitikai berendezkedés autoriter-demokratikus vonásai, a liberális demokráciák fejlődéstörténete, a liberális és antiliberális eszmerendszer és a populizmus kapnak kiemelt figyelmet.

A történettudomány az 1930-as évek társadalmi, politikai és gazdasági folyamatainak tükrében vizsgálja a demokráciáknak a tekintélyuralmi rezsimek irányába történő eltolódását. A történészek számára az illiberális demokrácia az autokrata rezsimek legújabb, a 21. századi populizmussal szorosan összefonódott megnyilvánulása. Az illiberalizmus és az antiliberalizmus ebben az értelmezési keretben egymás szinonimái.<sup>2</sup>

Születtek olyan átfogó gazdasági-társadalmi értelmezések, amelyek a demokratikus berendezkedéstől való távolodás folyamatát a politika, a gazdaság és a társadalom alrendszerében párhuzamosan követik, ilyen Magyar Bálint és Madlovics Bálint *A posztkommunista rendszerek anatómiája. Egy fogalmi keret* (2021) c. monumentális munkája.<sup>3</sup> Az illiberális demokrácia magyar változatának megjelenése nem értelmezhető a történeti, gazdasági kontextus nélkül. Az illiberális demokráciák politikai gazdaságtanát is fokozatosan térképezik fel a kutatók.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> A magyarul megjelent művek közül a legfontosabbak: Snyder, Timothy (2017): *A zsarnokságról. Húsz lecke a 20. századból*. 21. Század Kiadó, Budapest; Holmes, Stephen – Krasztsev, Ivan (2021): *A fény kialszik. A liberális demokrácia válságáról*. Park Könyvkiadó, Budapest.

<sup>3</sup> Magyar Bálint – Madlovics Bálint (2021): *A posztkommunista rendszerek anatómiája. Egy fogalmi keret*. Noran Libro Kiadó, Budapest.

<sup>4</sup> A magyar szakirodalomból lásd Scheiring Gábor (2020): *Egy demokrácia halála. Az autoriter kapitalizmus és a felhalmozó állam felemelkedése Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest; Pogátsa Zoltán (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Osiris Kiadó, Budapest; Csaba, László (2021): *Illiberal economic policies*. In: Sajó, András – Uitz, Renáta – Holmes, Stephen (szerk.): *Routledge Handbook of Illiberalism*. Routledge, New York, 674–690.

A politikatudományban a közpolitikai átalakulások, a hibrid rezsimek és a populizmus kutatási területe került előtérbe.<sup>5</sup> A tudományterületen az illiberális demokrácia fogalma helyett a hibrid rezsimek meghatározást használja a kutatók többsége. Az illiberális demokrácia az autoriter és a demokratikus rendszerek közötti átmenet, a hibrid rezsimek egyik fajtája. Bozóki András és Hegedűs Dániel bevezette a „kívülről korlátozott hibrid rezsim” fogalmát, és a magyar illiberális rezsim kialakulását és működését ekként írja le.<sup>6</sup> Magyarország európai uniós tagállamként szuverenitásának egy részét szupranacionális szintre utalta, így a szuverenitásmegosztás erősen korlátozza és sajátosan formálja a kormányzati döntéseket. A magyar illiberális rezsim külpolitikai értékelésének ez a modell hatékony keretet nyújt.

A nemzetközi kapcsolatok tudományterületén a 2010 utáni magyar külpolitika illiberális természetének legjelentősebb munkája Hettyey András tollából született, aki Orbán Viktor legfontosabb külpolitikai beszédeit elemezve vizsgálta meg, hogy a magyar külpolitika milyen szerepfelfogásokat használ és azok hogyan viszonyulnak egymáshoz.<sup>7</sup>

A nemzetközi kapcsolatok tudományterületén két nagy kiindulópontunk van, ha az illiberális demokráciák külpolitikájáról szeretnénk ismereteket szerezni. Az egyik a konstruktivizmus nemzetközi politikaelméleti iskolája, a másik a külpolitika-elemzés (*foreign policy analysis*, FPA) tudományterülete. A konstruktivizmus számos iskolája és irányzata külpolitikai döntések, a nemzeti érdek meghatározásának kapcsolatára fókuszál, így tökéletesen alkalmas arra, hogy az új politikai program új külpolitikai narratíváját, az újradefiniált magyar identitás és külpolitika kapcsolatát vizsgálja. A nemzeti identitás külpolitikaformáló hatásáról az 1970-es évek óta felgyülemlett szakirodalom bőséges támpontot, számos módszertani lehetőséget ad.

A másik megközelítési keret a külpolitika-elemzés tudományterülete, amely a konkrét külpolitikai lépésekből kiindulva ajánl számos lehetőséget annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy az új külpolitikai narratíva, az új illiberális identitás valóban – és ha igen milyen mértékben és irányban – változtatott a magyar külpolitikai orientáción.

### **Az illiberális demokrácia tartalmi elemei**

Mielőtt a külpolitika szerepére rátérnék, kíséreljük meg az illiberális demokrácia fogalmának értelmezését. A magyar miniszterelnök 2014-es beszédében Fareed Zakaria 1997-es „The Rise of Illiberal Democracy” címmel megjelent írására hivatkozott, de ő maga nem definiálta pontosan a fogalmat. A beszédből azonban világossá vált, hogy Orbán Viktor számára az illiberális demokrácia

<sup>5</sup> A teljesség igénye nélkül: Enyedi, Zsolt (2016): Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe. *Journal of Political Ideologies*, 21. évf. 1. sz.; Bíró-Nagy, András (2017): Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State. In: Morillas, Pol (szerk.): *Illiberal democracies in the EU: The Visegrad Group and the risk of disintegration*. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona, 31–44.; Buzogány, Aron (2017): Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation? *Democratization*, 24. évf. 7. sz. 1307–1325.; Körösnéyi András – Patkós Veronika (2015): Liberális és illiberális populizmus: Berlusconi és Orbán politikai vezetése. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf. 2. sz. 29–54.; Pap, András László – Śledzińska-Simon, Anna (2019): The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 60. évf. 1. sz. 65–85.; Wilkin, Peter (2018): The Rise of 'Illiberal' Democracy: The Orbánization of Hungarian Political Culture. *Journal of World-Systems Research*, 24. évf. 1. sz. 5–42.

<sup>6</sup> Bozóki András – Hegedűs Dániel (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 26. évf. 2. sz.

<sup>7</sup> Hettyey András (2021): The illusion of autonomy and new others: role conflict and Hungarian foreign policy after 2021. *Journal of International Relations and Development*, 24. évf. 3. sz.

olyan demokratikus berendezkedést jelent, amelyből hiányoznak a liberális értékek.<sup>8</sup> A liberalizmus nélküli demokrácia narratívája a magyar kormány retorikájának visszatérő elemévé vált.

Zakaria, Orbán Viktorhoz hasonlóan nem adott jól körülhatárolt meghatározást, a fogalomból azonban a magyar kormányfővel ellentétes tanulságokat vont le. Írásában rámutatott, hogy a nyugati világon kívüli demokráciák között egyre nő azoknak a száma, amelyek ugyan választásokat tartanak, de az alkotmányos liberalizmus, a polgári és politikai jogok és kötelességek védelme nem, vagy csak korlátozottan jelenik meg az államban. A hatalomgyakorlás alkotmányos fékei rendszeresen sérülnek és az állampolgárok egyre védtelenebbek a hatalommal szemben.<sup>9</sup> Zakaria számára a tanulság az volt, hogy meg kell tartani a liberalizmust, és el kell engedni a demokráciát.

Orbán Viktor beszéde után a társadalomtudomány az illiberális demokrácia fogalmát – lévén az illiberális politikai gyakorlat később, folyamatában alakult ki – a liberális demokrácia fogalmából vezette le. Orbán nem új eszmét alkotott, nem egy új eszme mellett köteleződött el. Amit tett, az az volt, hogy a demokratikus elemek megtartásával a régi eszme – a liberalizmus – tagadására épülő programot alkotott. A fogalomhasználat ebben az értelemben problematikus. A demokrácia és a liberalizmus szétválasztása azt feltételezi, hogy létezhet demokratikus állam liberalizmus nélkül, azaz létezhet a többség uralma az alapvető jogok védelme nélkül. Elméletileg tehát egy rezsim lehet egyszerre demokratikus és nem liberális. Orbán pontosan ezt fogalmazza meg beszédében „a demokrácia nem feltétlenül liberális”.<sup>10</sup>

A miniszterelnök által használt retorika nem ismeretlen a 21. századi nemzetközi politikában. A liberális demokráciák jelenlegi legnagyobb kihívása a populista pártok, a populista politikai retorika erősödése. A demokrácia és a liberalizmus leválasztása egymásról a populista mozgalmak sajátossága. Az illiberális demokrácia egyszerű tagadás, a liberális demokrácia fogalmának tagadása. A fogalmi újítás legfontosabb politikai üzenete – ahogy arra beszédében Orbán Viktor is rámutatott – hogy a liberális eszmerendszer ellenében fogalmazzon meg egy globálisan alkalmazható demokratikus programot, amelyben a többség uralmát a kisebbség jogai nem korlátozzák.

A fogalom tárgyalását tovább nehezíti, hogy nincs egységesen elfogadott demokráciadefiníció. A szakirodalom a hidegháború alatt a konstitucionalizmussal és a jogállamisággal szemben túlhangsúlyozta a demokrácia intézményi oldalát. A nemzetközi kapcsolatok tudományterülete leggyakrabban a Robert A. Dahl-féle koncepciót használja hivatkozási pontként, bár Dahl leszögezte, hogy „*nincs olyan, hogy demokráciaelmélet, demokráciaelméletek vannak.*”<sup>11</sup> Az általa említett öt feltétel lett a Freedom House demokráciamércéjének az alapja. A demokrácia – a legáltalánosabb, némiképp leegyszerűsített, és a leggyakrabban használt értelemben – olyan döntéshozatali rendszer, ahol a többség akarata érvényesül. Az állampolgárok egyenlő feltételek mentén (lásd általános és egyenlő választójog; a szabad véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadsága; a közügyekkel kapcsolatos információkhoz való szabad hozzáférés; a szabad, tisztességes és rendszeres választások stb.) részt vehetnek a rájuk vonatkozó törvényekről és politikákról szóló döntéshozatalban. Az így meghozott döntés – akármilyen legyen is a tartalma – legitim és demokratikus, azaz a kisebbségnek, amely a végeredménytől eltérően szavazott, el kell fogadnia a döntést.

<sup>8</sup> A munkaalapú állam, *i.m.*

<sup>9</sup> Zakaria, Fareed (1997): *The rise of illiberal democracy. Foreign Affairs*, 76. évf. 6. sz.

<sup>10</sup> A munkaalapú állam, *i.m.*

<sup>11</sup> Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. Yale University Press, Connecticut.

A liberalizmus általános értelmezése az egyéni jogokat és az alkotmányosságot foglalja magában. Feltételezi, hogy az egyéneknek a törvényhozástól függetlenül és azt megelőzően léteznek alapvető jogaik, amelyeket másoknak és a politikai intézményeknek is tiszteletben kell tartani. A liberális alkotmányosság a jogállamiságot, a hatalmi ágak szétválasztását, az alapvető jogok alkotmányos rögzítését, és a jogalkotási és kormányzati folyamat alkotmányosságát felügyelő független igazságszolgáltatást jelent.

A liberális demokrácia egyetlen intézményben egyesíti a demokráciát és a liberalizmust. A demokratikus politikai rendszer a népszuverenitás és a többségi elv kombinációján alapul, amely szerint a polgárok politikai döntései a többség által hozott döntések eredményei. Azoknak az intézményeknek azonban, amelyekre közvetlen vagy közvetett demokratikus legitimitációt ruháznak, nincs monopóliumuk a közjó felett. A liberális alkotmányosság alapelve – amely a második világháború vége óta a nyugati demokráciák középpontjában áll – azt mondja, hogy a független intézményeknek védelmet kell nyújtaniuk a hatalom túlkapásaival szemben, hogy megvédjék az egyének alapvető jogait.

Az orbáni felvetés – miszerint „a demokrácia nem feltétlenül liberális” – a populistá retorika többségi tekintélyelvűségét hangsúlyozza, azaz hogy a kisebbség jogainak tiszteletben tartása miatt a többség jogai nem sérülhetnek. A „többségi tekintélyelvűség” politikai programra kerülésének jellemzői 2010 után világszerte fokozatosan egyre világosabbá váltak: a tekintélyelvű vezetők vágya, hogy elkerüljék hatalmuk megkérdőjelezését, továbbá a politika szoros ellenőrzése a választási verseny bizonytalanságának csökkentésével, az ellenzéki erők meggyengítése az államapparátus hatékonyabb ellenőrzése érdekében, beavatkozás a médiába az információ és a kommunikáció ellenőrzése érdekében, valamint a tudományos szabadság csökkentése. Az épülő illiberális demokrácia a többségi tekintélyelvűség jól megkülönböztethető jegyeit viseli magán.

A képviseleti demokráciák azonban a nyugati modernitás politikai projektben nem elsősorban intézményi keretként jöttek létre. Az intézményi keret jött azért létre, hogy az állampolgároknak – és a szó értéktöbblettel bíró értelmében a polgároknak – egyforma mértékben vonatkozó jogokat és kötelezettségeket, azaz a politikai egyenlőség elvét a változó társadalmi és történeti kontextus ellenére fenntartsa. Ez a szabadság garanciája, a polgári lét alapja. Tehát nem a többségnek van joga ahhoz – ahogy Kant is utalt rá –, hogy döntését mindenki számára kötelezővé tegye. Kant számára ez a fajta demokrácia egyenlő a zsarnoksággal.<sup>12</sup> A közakarat a polgárság egészét illeti meg, nem pedig a többséget. A többség szavazatával elfogadott döntések csak akkor legitimek, ha a polgárok összességének tulajdoníthatók. A demokrácia a polgári jogok érvényesítésének eszköze. Azért jött létre, hogy az alkotmányosságot, a jogállamiságot, és a polgároknak vonatkozó jogokat és kötelezettségeket biztosítsa. A három alapelv – az alkotmányosság, a polgári jogok és a demokratikus intézmények – együttesen adják ki a modern demokrácia tartalmát. A konstitucionalizmus és a polgári jogok – azaz a liberalizmus – elhagyása esetén ami marad, az a többségi tekintélyelvűség.

<sup>12</sup> Kant, Immanuel (1985): *Az örök béke*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

## A külpolitika szerepe az illiberális democráciákban

A külpolitika jelentős szerepet játszik az orbáni illiberális demokrácia narratívájában. A 2014-es beszédben a miniszterelnök világossá tette, hogy az új politikai program oka a változó nemzetközi rendszer, a globalizálódó világpolitika és gazdaság. Olyan államot kell építeni, amely képes a megváltozott nemzetközi rendszer kihívásainak eleget tenni, az ország számára a politikai haszon realizálását megkönnyíti, míg a veszteségek kockázatát csökkenti. Ebben az értelemben két szempontból érdemes Magyarország kapcsolatainak és az illiberális narratívának a kapcsolódási elemeit vizsgálni. Az első a nemzetközi rendszer változása mint egy új politikai program létrehozásának oka, a másik az új politikai program után megvalósuló külpolitika természetének a vizsgálata.

Az illiberális állam politikai programjának létrejöttében a kapcsolatok legitimáló szerepet játszanak. A külső környezet indokolja, hogy a kormányzati hatalmat korlátozó intézmények leépítésére, a liberális demokrácia elvetésére miért van szükség. Az orbáni beszéd kerete az a gondolat, hogy a nemzetközi rendszer fenyegetései legitimálják a kormány programját. A liberális értékek fenyegetésként, míg a magyar kormány által reprezentált, liberalizmussal szembeni elemek új identitásképzőként jelennek meg.

### *A külpolitika mint identitásképző elem*

Magyarországon 2010 után érezhető változás állt be a hatalom és a társadalom viszonyában. A második Orbán-kormány az alkotmányos ellensúlyok és fékek meggyengítésével, a hatalmi ágak összemosásával, és a médiapiac átrendezésével megkezdte a társadalom, a gazdaság és a politika átszervezését. Az állami intézmények átalakításával párhuzamosan a magyar kormány világosan kommunikálta, hogy nem csak a közigazgatást, a közpolitikákat, és a jogszabályokat változtatja meg, de új normák mentén kívánja felépíteni a társadalmat. A hatalom és a társadalom viszonyának háttérében normatív (öndefiníciós) változás állt be, amely a 25. bálványosi beszédben már politikai programként jelent meg. 2018-ban a miniszterelnök megerősítette ugyanezeket az alapelveket – bár az illiberális szó helyett a kereszténydemokratát használta.

Az illiberális állam- és társadalomépítés politikai programot adott a magyar társadalomnak, ugyanakkor a külső, jobboldali populista pártokat is megszólította. Olyan nagyszabású víziót vázolt fel, amely a liberális nemzetközi rend tagadásával alternatívát kínál a nyugati típusú, modern államszervezésre. A nemzeti identitás újraalkotása hatással volt a magyar államérdek definiálására, és az államérdek újraértelmezése új külpolitikai orientációt és narratívát jelentett. A társadalom átszervezésében a külpolitika és a nemzetközi rendszer kiemelt szerepet kapott.

A beszédben a nemzetközi kapcsolatok két szempontból kerültek a figyelem középpontjába. Egyrészt a beszéd kiindulópontja a nemzetközi rendszer működésének értelmezése volt. A nemzetközi rendszer az idők folyamán különböző alakváltozásokon ment keresztül, amelyet válságok kísértek. Ilyen volt az első és a második világháború, a hidegháború vége, és a 2008-as világgazdasági válság. 2008-ban a nemzetközi rendszer ismételtén újjáépítette önmagát, új szabályok bontakoztak ki. A megváltozott nemzetközi rendszerben a liberális democráciák pozíciója meggyengült, így a magyar állam – érvelt Orbán Viktor – nem köteleződhet el továbbra is a gyengülő

államok mellett, az új rendszernek megfelelően új értékek köré kell szervezze önmagát.<sup>13</sup> A nemzetközi rendszer értelmezése legitimációs diskurzussá alakult, a magyar miniszterelnök az illiberális államszervezés, az új társadalmi program elindításának okaként a nemzetközi rendszert nevezte meg.

Másrészt, a kormányfő programjában a megváltozott nemzetközi rendszer nem csak teljes normaváltást, a megváltozott normákon alapuló új társadalomszerveződést, de új külpolitikai érdeket is jelentett. A 2014-es bálványosi beszédben a magyar kormányfő újradefiniálta a magyar államérdek fogalmát a nemzetközi térben. A gondolatmenet szerint a megváltozott nemzetközi rendben már nem a világgazdasági verseny határozza meg az államok világpolitikai pozícióját. A gazdaság továbbra is fontos marad, ám az államok versenyképessége a jövőben a hatékony államszerveződés függvénye lesz. A 2008 óta eltelt időszak tapasztalata – mondta a kormányfő – hogy a liberális értékek védelme erodálja az államok versenyképességét. A valóban jól teljesítő államok azok, amelyek nem a liberális értékekre építenek, hanem a demokratikus keretek megtartásával más, a liberálistól eltérő normákat helyeztek a társadalomszerveződés középpontjába. A kormányfő Szingapúrt, Kínát, Indiát, Oroszországot és Törökországot nevezte meg követendő példaként.

A beszéd a (kül)politikai cselekvés értelmezésében túlmutat az érdek definiálásán, és a nemzetközi politikaelmélet konstruktivista iskoláival összhangban az államérdek építését folyamatában mutatja be. A nemzetközi rendszer értelmezésében a külpolitikai cselekvés dekonstruálása, az éredekorientált cselekvés értelmezése a konstruktivista iskolák meghatározó tulajdonsága. A magyar önazonosság újratereztése – amit Orbán Viktor programmá tett 2014-ben – jól követi a politikai cselekvés dekonstruálásának képletét. A cselekvés a külpolitikai térben éredekvezérelt. Az érdeke, minden állami érdek nem objektív, hanem a politikai elit, a társadalom, és a mindenkorai döntéshozó által konstruált fogalom. Az adott politikai közösség identitása meghatározza, hogy mit ért a racionális érdek fogalmán és mit kommunikál erről. Orbán Viktor programbeszéde az érdek újraértelmezésével új identitást adott a magyar államnak, amely új, a korábbi liberális normákkal ellentétes normákon alapul.

A konstruktivista irányzatok sokasága ezen a ponton együttesen osztja az értelmezési keretet. Az érdek fogalma nem érthető meg egy adott politikai közösség identitása nélkül. A politikai, nemzeti identitás tesz a közösség szempontjából „racionálissá” egyes érdekeket, külpolitikai orientációt, szövetségeket és konfliktusokat. Azt a szubjektív folyamatot, hogy mely politikai költéseket tartja vállalhatatlannak, és mely politikai hasznot preferálja vagy tartja kívánatosnak, az adott politikai közösség (nemzet) identitása határozza meg. Jól példázza a nemzeti identitás hatását az éredek meghatározásra az osztrák semleges identitás, vagy Nagy-Britannia esetében a birodalomgondolat, a birodalmi múlt integráns jelenléte az önmeghatározásban.

A radikális konstruktivista értelmezési keret az identitás dekonstruálásával még mélyebbre nyúl. A politikai közösségek (nemzetek) identitása társadalmi jelenség, azaz a mindenkorai társadalmi viszonyok – ide tartoznak a nemzetközi társadalom viszonyai is – határozzák meg. Ahogy a nemzetközi környezet és a társadalom változik, úgy változik az identitás is. Az identitás nem egy befejezett fogalom, hanem egy folyamat, mivel a változó nemzetközi és társadalmi környezet hatására megalkotja és folyamatosan újraalkotja önmagát.

<sup>13</sup> A munkaalapú állam, *i.m.*

Az identitás konstrukciója nem véletlenszerű. Minden politikai közösségnek – legyen az globális, regionális, országos, tartományi vagy lokális szintű – többé-kevésbé világos elképzelése van a közösségi élet normáiról. Normák alatt a helyes viselkedés alapelveit érti a szakirodalom. Vannak preferenciái arról, hogy mi a hatalom helyes gyakorlása, hogyan helyes elosztani a gazdasági javakat, és milyen alapelveket kell a társadalmi – ember-ember közötti – együttélés során szem előtt tartani. Ezek a normák és a normák támogatottsága a társadalmon belül határozza meg, hogyan alakul egy közösség identitása, hogyan fejezi ki a mindenkori államérdeket, és ez hogyan határozza meg a külpolitikai cselekvésrendszert.

A külpolitika ebben az értelemben normavezérelt cselekvés. Az Orbán-beszéd politikai, gazdasági és társadalmi normákat tartalmaz, mint a társadalomszervezés alapelveit. Ezek alakítják az új magyar identitást, amely lehetővé teszi az államérdek újrafogalmazását. A beszédben megjelenő normák alapvetően antiliberális természetűek, amelyek a nyugatos, liberális identitás helyett keresztény, nemzeti identitást teremtenek. A keresztény, nemzeti identitású állam a kormányfő retorikája szerint hatékonyabb államszerveződés, jobban pozicionálja magát a nemzetközi versenyben. Az orbáni diskurzus a külpolitikai cselekvéssorra fűzi fel az új legitimációs keretet, amelyre saját hatalmi innovációját alapozta. Az illiberális államszervezés a külpolitikai érdek forgalmára, így a külpolitikai cselekvéssorra is jelentős hatást gyakorol.

Az állam öndefiníciójának folyamatát a radikális konstruktivizmus normatív államhatalomnak nevezi. A normaváltozás hatással van az identitásra, a változó identitás az érdek meghatározására és a külpolitikai cselekvésre, ezért érdemes a beszédben beazonosítani a normákat és az identitáselemeket. A 2014-es bálványosi beszédben jelennek meg azok a – kormányfő által újként definiált – politikai, gazdasági és társadalmi normák, amelyek sokat elárulhatnak a magyar külpolitikai cselekvést meghatározó identitásról. Minden norma kiindulópontja a korábbi – a kormányfő által liberálisnak nevezett – normák újragondolása.

A politikai normák a mindenkori politikai közösség megszervezésének helyes módjáról szólnak. A közösség dönt – közvetve vagy közvetlenül –, hogy az uralom milyen formáit tartja kívánatosnak. Az európai politikai gondolkodás Platón óta a közösség helyes megszervezésének módját az igazságosságban látja. Az Orbán-beszéd ecseteli, hogy a mai magyar társadalomban az igazságosság alapelve az erősebb jogává vált. Az erősebb az, aki megmondja, mi az igazságos. Platón „Az állam” c. művéből Traszümakhosz érvelését viszi tovább a magyar kormányfő, aki az erősebb jogát a rosszul működő liberális politikai normával köti össze. Az uralom helyes módjára a beszéd elején tesz javaslatot, a liberális elem elvételével a demokratikus uralmi normából.

A gazdasági normák a megtermelt javak elosztásának helyes módjáról szólnak. A kormányfő érvelése ebben az esetben is a liberális normák tagadásából, a piaci alapú elosztási rendszer anomáliáiból indul ki. Orbán Viktor szeme előtt a „középről jövő gazdasági modell”, a munkaalapú állam megszervezése lebeg. A beszéd nem tér ki arra, hogy a kormányfő mit ért „középről jövő gazdasági modell” alatt, illetve hogyan képzei el a munkaalapú állam megszervezését. A beszéd a gazdasági patriotizmus és a profitorientált pénzügyi világ között tesz különbséget, figyelmen kívül hagyva a gazdaság pénzügyi szférán kívüli részét. A gazdasági norma a nemzetközi pénzügyi rendszer szervezőelvévé annak anomáliáit teszi.

A társadalmi normák világosan kibontakoznak a beszédben. Jól felismerhető – bár nincs nevesítve – John Stuart Mill kárelmélete, mely szerint az egyén szabadsága csak addig terjed, míg nem korlátozza a másik szabadságát. A magyar kormányfő kifejezetten károsnak ítéli ezt az elvet, és a liberális Mill helyére a krisztusi tanítást teszi, mely szerint „*amit nem akarsz,*

*hogy veled cselekedjenek, te se tedd azt másokkal”* (Máté 7:12). Mivel a magyar társadalomban nincs közmegegyezés arról, hogy mit jelent a korlát, és ki határozza meg a társadalmi korlátokat, ezért a liberális alapelvek illuzórikusak. A kormányfő az egész beszédet – a politikai döntést – nem elvekből vagy eszmékből, hanem a tapasztalatból vezeti le. Ez a fajta pragmatizmus, az elvek és eszmék elutasítása 2014 óta kapott hangsúlyt a magyar kormányfő beszédeiben. Érvelése szerint a liberális normák hamis normák, ezért jobb a nyílt hatalmi harc, ahol az erős, autoriter vezető világos határokat szab. Ez a forradalmi cinizmus a többségi tekintélyelvűséggel párosul.

A politikai, gazdasági és társadalmi normák mibenlétét sem a 25. bálványosi beszéd, sem az azt követő beszédek nem fejtik ki részleteiben. A beszédek nagy része a normák kapcsán nem az új normák tartalmáról beszél, hanem azt fejt ki részletesebben, hogy az új normák „mik” nem. A „mi” és „ők” ellentéte a beszéd normáit negatív normákká teszi. Mind a három normafajta a liberális politikai alapelvek ellenében fogalmazódott meg. A beszéd mindhárom esetben nagyobb hangsúlyt tett arra, hogy a liberális normák hibáit, működési rendellenességeit taglalja, mint azok tartalmi meghatározására.

A liberalizmus értékeire való hivatkozáskor a bálványosi beszéd nem különíti el a pártpolitika liberalizmusa, a gazdasági liberalizmus, a nemzetközi kapcsolatok elméleteiben használatos liberalizmus, és a felvilágosodással induló modernitásprojekt liberalizmusa közötti különbségekre, megnehezítve így a referenciapontok kialakítását.

A nem liberális normák által létrehozott új magyar identitás keresztény és nemzeti kell legyen. Magyarország a kormány retorikája alapján a nemzetközi térben és a nyugati, modern értékek terén Európa védelmezője, illetve gazdasági identitását tekintve a piaci logika helyett munkaalapú és patrióta állam. Az állam és társadalomszerveződés negatív normák, a „mi” és „ők” csoportidentitásának elválasztásával jön létre.

A beszéd egyik referenciapontja, amely a liberális normákkal szemben fogalmazódott meg, az újraalkotott magyar államérdek. Az Orbán-beszéd nyíltan amellett érvel, hogy a liberális demokráciák nem érdekalapon működnek. A magyar állam a hidegháború utáni privatizáció során nem védte meg a közösségi vagyont, és tétlenül szemlélte a magyar középosztály eladósodását, így nem képviselte az egész közösség érdekeit. Az Orbán-beszéd egybemossa az 1990-es évek elejének privatizációs hullámával a magyar társadalmat ért traumát, a tranzíciós válság minden negatív következményét az államérdek érvényesítésével.

Orbán Viktor beszédében külön kitért az új politikai program, az illiberális államszerveződés akadályaira. Akadályként a civil szervezeteket és az Európai Uniót nevesítette. Mindkettő a magyar állam társadalomszerveződését befolyásolja ellenkező értékek alapján, mint az új illiberális irány. A civil szervezetek civiljeit a magyar miniszterelnök külföldről fizetett politikai aktivistáknak ábrázolja, akik a képvisleti demokrácia keretei között megválasztott, törvényes mandátumot szerzett politikusok ellen lépnek fel. Ebben az értelemben az illiberális társadalomszerveződés akadályáivá válnak.

Az Európai Unió esetében hasonló szerepet látunk. Orbán Viktor a beszédben nem látta akadályát annak, hogy illiberális állam is tagja legyen az integrációnak, ugyanakkor nehezményezte, hogy az Unió befolyásolja a magyar társadalom- és gazdaságfejlődést. A hétéves pénzügyi keret biztosítja a magyar gazdaság- és társadalomfejlesztésre szánt összegek nagy részét. A 2014 és 2020 közötti költségvetés a bruttó nemzeti jövedelem 3,89%-át tette ki. Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a magyar export több, mint 80 százaléka az EU piacára kerül, illetve hogy az Unió az elsőd-

leges keresleti hatáson és a beruházások által generált multiplikációs hatáson keresztül nagymértékben hozzájárul a magyar gazdaság viszonylagos stabilitásához.<sup>14</sup>

### ***A normatív államhatalom – az állam megírása***

A nemzetközi környezet és a külpolitika – mint a politikai csoportképzés egyik eleme – az európai nemzetállamok kialakulásának történeti folyamatában fontos szerepet játszott. A 19. század második felétől a fenyegető „másik” megjelenése a politikai retorikában a csoportidentitást erősítette. A „mi” és „ők” dichotómiája a nemzeti identitás fejlődésének jól feltérképezett, kutatott területe. Az orbáni beszéd is erre épít. A nemzetközi rendszer működésének olyan magyarázatát adja, amely legitimé, szükségszerűvé teszi a magyar állam újjáépítését.

Az új identitás és illiberális államszervezés a normatív hatalom radikális konstruktivista koncepciójában jól vizsgálható. A normatív hatalom koncepciója azt a folyamatot vizsgálja, ahogy egy politikai közösség – nemzet – létrehozza saját legitimitásának referenciapontját, ezen keresztül határozva meg identitását.<sup>15</sup>

A nemzeti identitás referenciapontja megteremtésének egyik legismertebb módja, legtöbbet interpretált és hivatkozott szövege Benedict Anderson (2006) „képzelt közössége”.<sup>16</sup> A nemzet elképzelt közösség, mivel a csoporttagokat nem közösen megélt empirikus tapasztalat, nem egymás ismerete köti össze, hanem olyan közösen osztott „képzet”, amely a csoportkoherencia alapja. A csoportkoherencia nem magától jön létre, általában egy erős intézmény – az államhatalom – teremti meg és kommunikálja azokat az elemeket, amelyek a csoport összetartozásának alapját adják. Ilyen volt pl. a felvilágosodás nyelvújító programja szerte Európában, vagy a modern irodalmi nyelv megteremtésének keretében az eredetmítoszok megalkotása, az alapfokú oktatás keretében az írásbeliség elterjesztése, az országos sajtótermékek támogatása, és még sorolhatnánk.

Az államok identitásteremtésében a múltban és a jelenben egyaránt jelentős szerepet játszik a fenyegetés, az ellenségkép megjelenése. A nemzetállam kialakulásánál klasszikus példa a német nemzeti identitás megerősítése. Bismarck Elzász-Lotaringia Franciaországtól való elcsatolásával a franciákban felélesztette a revansszellemet, a külső ellenség megjelenése cserében segített a német közösségtudat, identitás megerősítésében. A 19. század második felében a külső ellenségek mellett a társadalmon belül is megjelentek az ellenségként definiált csoportok, ld. a zsidóság elleni pogromok keleten, vagy az újnacionalizmus létrejöttével megerősödő antiszemitizmus.

A 21. században – a jobb és baloldali populizmuson belül – ugyanez a mechanizmus működik a politikai közösségeken belül. A gazdasági válság, a migráció stb. hatására a társadalom többsége fenyegetve érzi magát. A kisebbségbe kerüléstől való félelem arra ösztönöz egyes csoportokat, hogy többségi pozíciójukat a társadalomba bebetonozzák. A többségi tekintélyelvűség irányába való elmozdulás első lépéseként az államok a fenyegető „másik” tükrében határozzák meg magukat. Kelet-Közép-Európában a tekintélyelvűbb rendszerek felé való elmozdulás egyik sajátossága, hogy a többség korlátlan jogokat kap, többségi tekintélyelvű politikai narratívák jelennek meg. A több-

<sup>14</sup> Intra and Extra – EU trade by Member State and by product group. Eurostat, é.n. [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext\\_lt\\_intratrd&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_lt_intratrd&lang=en) (2021. 10. 07.)

<sup>15</sup> Checkel, Jeffrey T. (2006): Constructivism and EU politics. In: Jørgensen, Knud Erik et al. (szerk.): *Handbook of European Union Politics*. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 66–67.

<sup>16</sup> Anderson, Benedict (2006): *Elképzelt közösségek. Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.

séget egy karizmatikus vezető testesíti meg, aki a „nemzet” nevében jár el. Az elit populista kritikája feltételezi, hogy a karizmatikus vezető a „valódi” népakarat kifejezésének monopóliumával rendelkezik.<sup>17</sup>

A 2014-es bálványosi beszéd a fenti elemekkel operál. A nemzetet, a nemzeti erőket megtestesítő vezető a nemzetközi környezet változását látva új alapokra helyezi az államot, új, a liberális értékektől jól megkülönböztethető normák alapján vázolja fel a nemzeti és a keresztény identitást. A változás oka az a fenyegetés, amelyet a nemzetközi liberális világrend jelent az országra nézve. Mindez nem az illiberális eszme mellett elköteleződve történt. Az illiberalizmus nem alkot elméleti keretet, nem egy eszme. A magyar miniszterelnök a nemzetközi események vizsgálatával – szinte vonakodva – jut arra a következtetésre, hogy a liberalizmus nem működik. Nem absztrakt, elméleti keretből kiindulva, hanem pragmatikusan, a világrendet értelmezve jut erre az empirikus megállapításra.

A beszédben, és a későbbi kormányzati narratívában sem kerül kidolgozásra, hogy mit ért a kormány illiberális társadalomszerveződés alatt, vagy hogy miként, milyen lépésekben lehet illiberális társadalmat létrehozni. A hangsúly a fenyegetettség van, amit a jelenlegi nemzetközi rend jelent a magyar államra. A fenyegetés minden esetben politikai, gazdasági és társadalmi természetű.

Az alapvető fenyegetést a magyarságra nézve – az illiberális narratívában – a wilsoni liberális nemzetközi rend adja. Az első világháború után az amerikai értelmiség és a külügyi döntéshozatal a nemzetközi internacionalizmus mellett köteleződött el, azaz hitte, hogy a nemzetközi problémák megoldásának egyetlen módja, ha az érintett államok multilaterális keretek között tárgyalják meg a felmerülő nemzetközi problémákat. A második világháború utáni intézményesedett világrendben a nemzetközi rend szabályait egy-egy intézmény képviselte, és az általa lefedett politika-területen a vonatkozó normák betartására ügyelt.

Az amerikai világrend az 1970-es évek elejétől, ahogy az USA folyamatosan veszített relatív világgazdasági pozíciójából, egyre jobban megkérdőjeleződött. A világgazdaság, majd -politika középpontja az 1990-es évektől fokozatosan a csendes- és indiai-óceáni térségbe helyeződött át. Kína erősödő hatalmi törekvései mellett az Egyesült Államok világhatalmi szerepe tovább relativizálódott.

A liberális demokráciák egyik hajtóerejét a folyamatos, hosszú távú gazdasági növekedés adta. Kína több embert hozott ki a mélyszegénységből, mint bármely állam a világtörténelemben. Példa nélküli gazdasági növekedést élt át, miközben nem vált liberális demokráciává. A nyugati politikai gondolkodás a második világháború óta természetesnek tekinti, hogy a liberális demokráciák „legyőzik” az autokráciákat. Kína felemelkedése többek között legitimációs válságot teremtett. Az Egyesült Államok világhatalmi pozíciójának gyengülését a bálványosi beszéd a demokráciaexport sikertelen stabilizációs törekvéseihez kötötte. Ebben az új rendben a magyar politika számára hatalmi pozíciójukból folyamatosan veszítő liberális demokráciák melletti elköteleződés a magyar hatalmi pozíciók gyengüléséhez vezet.

A wilsoni liberális világrend már létrejöttékor olyan világrendet teremtett, amelybe a háborús vesztes Magyarország nehezen integrálódott. Az 1920-as büntetőbéke rendelkezései szerint az új állam etnikai és a területi határai nem estek egybe. Ennek két nagyobb következménye volt.

<sup>17</sup> Mudde, Cas – Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2012): *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge University Press, Cambridge, 8.

Egyrészt a határon túl élő magyar kisebbség elvi és/vagy gyakorlati képviselője a magyar külpolitikai identitás részévé vált. A kisebbségvédelem, a kollektív jogok védelme, a határon túli magyarok képviselője a magyar külpolitika természetes törekvése lett. A második világháború utáni nemzetközi rend elsősorban az egyéni szabadságjogok védelmén nyugodott, a kollektív jogok Nyugat-Európa nagy részén rossz emlékeket váltottak ki. Az 1930-as években a náci Németország ürügyként használta a területi hódításaihoz a kisebbségvédelmet. A nyugati köztudatba a kisebbségi jogok biztosításának politikai narratívája a külpolitikai agresszióval és a háborúval fonódott össze. Az ENSZ alapokmánya nem véletlenül nem említi a kisebbségi jogok védelmét. Magyarországon a magyar antiliberális narratívának a kisebbségi jogok egész korán az egyik alapmotívumává váltak.

A másik következmény a polgári és az etnikai nacionalizmus szétválásztása. A wilsoni világrend a Felvilágosodás és a modernitás civilizációs narratíváján fejlődött, míg a határon túli magyarság védelmét felvállaló külpolitikai gondolkodás az etnikai nacionalizmus narratíváját vitte tovább, fokozatosan elkülönítve a polgári és etnikai közösségi normákat egymástól.

A nemzetközi rend változás kapcsán a magyar narratíva nem a hidegháború utáni nemzetközi rendben gondolkozik, hanem összhangban a 21. századi populista retorikával a gyarmatbirodalom utáni rendben. A nyugati világ számára a liberális demokrácia a szabadsággal és a jóléttel azonosítható, de a világ többi részén a tömegfogyasztói társadalom, a korrupció és a más államok belügyeibe való folyamatos beavatkozás, erős kondicionalitások kialakítása kötődik a demokrácia-export, illetve a volt gyarmattartói jelenlét révén a nyugati világhoz. Ebben az értelmezésben a második világháború után az amerikanizáció kezdődött el. A dekolonizáció nem ért véget, az illiberális narratíva ennek a küzdelemnek, a nemzetek az Egyesült Államok gazdasági, társadalmi politikai értékei alól való felszabadulása jött el.

A hidegháború után a nemzetközi gazdasági rendbe való bekapcsolódás tranzíciós válsággal járt együtt. A „világgazdaság mint a fenyegetés forrása” gondolat lassan integrálódott a magyar közbeszédbe, hiszen a hidegháború alatt a magyar társadalom számára a piacgazdaság a jóléttel volt egyenértékű. A piacgazdaságba történő integrálódás azonban óriási trauma volt a magyar társadalom számára. Az 1990-es évek után a magyar középosztály anyagi helyzete erősen megrendült, miközben a várankozás az automatikus felzárkózás volt. A várankozásoknak megfelelően a magyarok hitelt vettek fel, hogy a piacgazdaságra való gyors átállás reményében a fogyasztásukat növeljék. A jelzáloghiteleket devizában, leértékelt forintban kellett visszafizetni. A piacgazdaság a várankozásokkal ellentétben nem az azonnali szabadságot és jólétet hozta el, hanem szegénységet teremtett. Az EU integrációs narratívája sem segített: Magyarország azért nem csatlakozhat, mert elmaradt.

A bálványosi beszéd erős hangsúlyt fektetett a 2008-as válságra, egyenlő súlyúvá téve azt az első és a második világháború, és a hidegháború végével. A 2008-as válsággal a világrend alakult át – mondta a magyar miniszterelnök –, a pénzügyi vállalatok gyarmatosították és mohó önérdéktől hajtva majdnem lerombolták a világgazdaságot.

A liberális társadalmi rend okozta fenyegetés végigkíséri a beszédet. A nemzet és az egyéni szabadságjogok szembeállítása, egymást kölcsönösen kizáró jellegük hangsúlyozása a 19. század végi német szociológus, Ferdinand Tönnies közösségfogalmaira emlékeztet. Tönnies a német társadalomról szólva különbséget tett a német *Gesellschaft* (társadalom) és *Gemeinschaft* (baráti, családi közösségek) között. Míg a társadalom hideg, személytelen kapcsolatrendszere elidegeníti az egyént, a közösségi lét személyes kapcsolataival valódi integrációs alapot adnak. Ugyanez a két közösségfogalom jelenik meg az Orbán-beszédben. A liberalizmus személytelen és elidegenedő indi-

vidualista és közösségi értékei erodálják a nemzet valódi közösségét. A liberális társadalmi rend személytelen automatizmusokat teremt, ezek biztosítják a társadalmi rendet. A nemzetközi politikában a hatalmi egyensúlyi rendszer, a gazdaságban a piaci mechanizmusok, az Európai Unióban a többségi és egyéb döntéshozatali rendszerek mögött nincs mandátummal rendelkező döntéshozó. A tömegtermelés fogyasztókra és termelőkre osztja a társadalmat, és megfosztja a közösségteremtés erkölcsi felelősségétől. A jogállamiság alapelve az orbáni – és a globális populista – olvasatban a hatalomgyakorlás ellen van. A jog nem a hatalom forrása, sokkal inkább a korlátja. A liberalizmust a magyar miniszterelnök a piaci logikával és a jogállamisággal tette egyenlővé a társadalomszerveződésben. A liberális társadalomban, mondta, nincs olyan mandátummal rendelkező politikus – egyetlen személy –, aki felelősséget visel a döntésért. Hideg automatizmusok működtetik a rendszert. Saját legitimitását a személytelen uniós kormányzási mechanizmussal helyezte szembe. A miniszterelnök olyan karizmatikus vezető, aki személyes felelősséget vállal a döntéseiről.<sup>18</sup>

A liberális társadalmi rend az orbáni narratívában értékekről szól, érdekekről nem. A bálványosi beszéd a közösségi értékek és a közösségi érdek fogalmát szembeállítja. A liberális társadalom nem képes a közösségi – a nemzeti – érdeket képviselni. A liberális társadalomszerveződés nem volt képes megvédeni a rendszerváltozás után a közösségi vagyont. A nemzeti vagyon széthordása olyan probléma, amelyre a liberalizmus nem volt fogékony. A posztkommunizmus traumája érződik az orbáni retorikán: a liberális társadalom értette az egyéni jogok sérelmét, de nem értette a kollektív, közösségi jogok sérelmének problémáját. A nemzeti vagyon széthordására válaszul az új tulajdonosok védelmére alakult át a jogrend. A jog nem védte meg a gyengéket, hanem a vagyonosoknak kedvezett.

A normatív államhatalom új, normavezérelt megteremtése a fenyegetésre épül. A nemzetközi, a világgazdasági és a társadalmi liberális rend Orbán víziójában léteiben fenyegeti a magyar nemzetet, s ez a fenyegetettség teszi fogékonnyá a magyar társadalmat az illiberális narratívára. Trianon traumája, a területi és a lakosságbeli veszteségek, a nyelvi különállóság a szláv tengerben olyan magyar sajátosság, amely egyedivé teszi az orbáni antiliberális narratívát. A magyar kormányzati kommunikáció egyik visszatérő motívuma a demográfia, önmagunk, a nemzet újrateremtése, nehogy kihaljunk, vagy eltöröljenek.

Az Európai Unió ugyanezt a fenyegetést képviseli. 2015 után az identitásfenyegetések közül az egyik leggyakoribb visszatérő elem az EU és a bevándorlás jelentette fenyegetés, illetve a kettő keveredése. A liberális nemzetközi rend – az Egyesült Államok és az Európai Unió külpolitikája, demokratikus értékegyesítés okozta a menekültválságot. Irak, Afganisztán, Líbia lerohanása és államiségának széthullása, a hatalmi egyensúly destabilizálása miatt jelentek meg a magyar határokon azok a bevándorlók, akik otthonát a liberális demokráciák feldúlták. Magyarország saját nemzeti értékeit védi, mikor nem engedi be a menekülteket. Az orbáni retorikában a liberális multikulturalizmus a nemzethalál narratívájával jár együtt. Brüsszel azért bünteti Magyarországot, mert nem telepít be bevándorlókat. Ebben a narratívában a menekültválság a nemzethalál gondolatban értelmeződik.

Az orbáni illiberális narratíva a Felvilágosodás óta jelen lévő liberalizmusellenes narratívába ágyazódik. Rengeteg kész sablont találunk. Az antiliberális elemek számos fenyegetést jelení-

<sup>18</sup> A munkalapú állam, i.m.

tenek meg: az illiberalizmus globalizációellenes, antikapalista, EU-ellenes, multikulturalizmus ellenes, melegellenes, romaellenes, bevándorlóellenes, Amerika-ellenes. Az Orbán beszéd az illiberalis társadalomszerveződés akadályairól szólva világosan kidomborítja, ha meg tudjuk állítani a nyugati befolyást, visszakapjuk önmagunkat. Ugyanakkor nem akar elzárkózni a világpolitikától. A belső ellenség – a civil szervezetek és az Európai Unió társadalomszervező, gazdaságfejlesztő projektjei – erősítik a külföldi befolyást. Az általános értékbeli fenyegetések, a külső ellenség nevesítése után ez a két konkrét belső ellenséget határozott meg.

## Lehet-e a külpolitika illiberalis?

Az illiberalis értékek mentén épülő nemzeti és keresztény államszerveződés tartalmi elemei erősen kötődnek az antiliberalis normákhoz. A normatív államhatalom hozza létre azt a narratívát és állam- és társadalomszerveződési gyakorlatot, amely új legitimációs alapot hoz létre önmagának. Az ellentétpárokra épülő egymást tagadó normák – liberális és nemzeti/keresztény – a liberális nemzetközi rend okozta fenyegetés tükrében nyernek értelmet. Sem a 2014-es programbeszédben, sem később nem látjuk, hogy az illiberalis állam és társadalomszerveződés konkrét, részletes tartalmat nyert volna.

A nemzetközi politika illiberalis eszmerendszere a tagadásra épül. A magyar narratíva hangsúlyosan elfordul az eszméktől, tapasztalati tények összességéként kezelve a politikát. A 2010 utáni külpolitika természete megváltozott. A globális (majd keleti és déli) nyitás, a nyugati szövetségeseinkkel – az Európai Unióval és az Egyesült Államokkal fokozódó konfrontatív kommunikáció – megváltoztatta a külpolitikai narratívát, és elmozdította a külpolitika hangsúlyait. A konfrontációval párhuzamosan az együttműködés továbbra is működik, Magyarország az Európai Unió tagjaként részt vesz a mindennapi ügyek intézésében, NATO-szövetségesként szerepet vállal a transzatlanti szervezet katonai feladataiban, csapatokat küld több, európai uniós misszióba. Ugyanakkor a migrációs válság és a jogállamiság leépítése kapcsán kibontakozó konfrontáció szűkítette a magyar mozgásteret. A külpolitikai cselekvésben csak egyes esetekben látjuk az új normákra alapozott, új identitásból fakadó lépéseket. A magyar kormány nem definiálta, hogy mit ért keresztény és nemzeti külpolitika alatt az egyes államokkal, intézményekkel való kapcsolatában. A hidegháború utáni magyar külpolitikai orientációt az Orbán-rezsim nem változtatta meg gyökeresen.

Mivel a nemzeti-keresztény identitás nem írta felül teljes egészében a külpolitikai cselekvést – a déli nyitás jórészt elhalt, a keleti nyitás nem koherens, és nem jelenik meg ugyanakkora súllyal, mint a 2010 előtti irány –, nem lehet jól elkülönülő illiberalis külpolitikai gyakorlatról beszélni. Az illiberalis eszmék a nemzetközi rendszer értelmezésében a kormány legitimációs alapját teremtik újra, a normatív hatalom elemeit erősítve a társadalomszervezést, és nem a külpolitikát újítják meg.

## Felhasznált irodalom

- A munkaalapú állam korszaka következik. *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, 2014. 07. 26. [http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a\\_munkaalapu\\_allam\\_korszaka\\_kovetkezik](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik) (2021. 10. 06.)
- Anderson, Benedict (2006): Elképzelt közösségek. *Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Bíró-Nagy, András (2017): Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State. In: Morillas, Pol (szerk.): *Illiberal democracies in the EU: The Visegrad Group and the risk of disintegration*. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Barcelona, 31–44.
- Bozóki András – Hegedűs Dániel (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 26. évf. 2. sz. 7–32.
- Buzogány, Aron (2017): Illiberal democracy in Hungary: authoritarian diffusion or domestic causation? *Democratization*, 24. évf. 7. sz. 1307–1325.
- Checkel, Jeffrey T. (2006): Constructivism and EU politics. In: Jørgensen, Knud Erik *et al.* (szerk.): *Handbook of European Union Politics*. Sage Publications, London – Thousand Oaks – New Delhi, 67–76.
- Csaba, László (2021): Illiberal economic policies. In: Sajó, András – Uitz, Renáta – Holmes, Stephen (szerk.): *Routledge Handbook of Illiberalism*. Routledge, New York, 674–690.
- Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. Yale University Press, Connecticut.
- Enyedi, Zsolt (2016): Paternalist populism and illiberal elitism in Central Europe. *Journal of Political Ideologies*, 21. évf. 1. sz. 9–25.
- Intra and Extra – EU trade by Member State and by product group. *Eurostat*, é.n. [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext\\_lt\\_intratrd&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_lt_intratrd&lang=en) (2021.10.07.)
- Hettyey András (2021): The illusion of autonomy and new others: role conflict and Hungarian foreign policy after 2021. *Journal of International Relations and Development*, 24. évf. 3. sz. 5–39.
- Holmes, Stephen – Krasztev, Ivan (évszám): *A fény kialszik. A liberális demokrácia válságáról*. Park Könyvkiadó, Budapest.
- Kant, Immanuel (1985): *Az örök béke*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Körösényi András – Patkós Veronika (2015): Liberális és illiberális populizmus: Berlusconi és Orbán politikai vezetése. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf. 2. sz. 29–54.

Magyar Bálint – Madlovics Bálint (2021): *A posztkommunista rendszerek anatómiája. Egy fogalmi keret*. Noran Libro Kiadó, Budapest.

Mudde, Cas – Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2012): *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge University Press, Cambridge

Pap, András László – Śledzińska-Simon, Anna (2019): The Rise of Illiberal Democracy and the Remedies of Multi-Level Constitutionalism. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 60. évf. 1. sz. 65–85.

Pogátsa Zoltán (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei*. Osiris Kiadó, Budapest.

Scheiring Gábor (2020): *Egy demokrácia halála. Az autoriter kapitalizmus és a felhalmozó állam fel-emelkedése Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest.

Snyder, Timothy (2017): *A zsarnokságról. Húszeck a 20. századból*. 21. Század Kiadó, Budapest.

Wilkin, Peter (2018): The Rise of 'Illiberal' Democracy: The Orbánization of Hungarian Political Culture. *Journal of World-Systems Research*, 24. évf. 1. sz. 5–42.

Zakaria, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76. évf. 6. sz. 22–43.

# AZ ISZLÁM SZEREPE MAROKKÓ BEL- ÉS KÜLPOLITIKÁJÁBAN

Vékony Dániel\*

## Bevezetés

Egykori tanítványaként a szerző számára meghatározók voltak Rostoványi Zsolt azon gondolatai, amelyek az iszlám globális jelenlétével, illetve a globális iszlám különböző interpretációinak versengésével foglalkoztak.<sup>1</sup> Jelen tanulmány célja, hogy a maga szerény eszközeivel kapcsolódjon Rostoványi munkásságának ehhez a részéhez. E sorok szerzője is igyekezett szem előtt tartani Rostoványinak azt a gondolatát, miszerint az iszlámot nem mint elvont rendszert kell tanulmányozzuk, hanem valós társadalmi, politikai és gazdasági dinamikákon keresztül vizsgálva kell törekednünk az iszlám megértésére. Illetve azt is fontos hangsúlyoznunk, hogy az iszlám sokszínűségét az azt gyakorlókon, magukon a muszlimokon keresztül érthetjük meg a legjobban.<sup>2</sup>

Ezeket az elveket szem előtt tartva a jelen tanulmány Marokkóra és a marokkói iszlámra fókuszál. A tanulmány célja annak bemutatása, hogy hogyan használja fel az iszlámot a marokkói rezsim bel- és külpolitikai céljainak megvalósítása érdekében. Az iszlámhoz ebben a kontextusban nem csupán mint az emberek egy közösségét összekötő valláshoz és kultúrához közelítünk. Jelen tanulmányban az iszlámra a politika egyik eszközeként is tekintünk, a célunk pedig az, hogy bemutassuk, az iszlámot az uralkodó és a hozzá kötődő gazdasági és politikai elit (Marokkóban ezt a nehezen körülhatárolható csoportot *mahzen* névvel illetik) hogyan használja fel az iszlámot saját céljai elérése érdekében. Ennek teljesebb megértéséhez azonban szükséges az ország iszlámmal kapcsolatos alapvető hátterének és hagyományainak áttekintése is.

A tanulmány módszertani hátterét tekintve egy leíró elemzés, amelynek elsődleges időkerete VI. Mohamed uralkodásának ideje, tehát az 1999-től napjainkig terjedő időszak. Azonban elkerülhetetlen egy rövid visszatekintés Marokkó történelmébe annak érdekében, hogy a témát jobban megértsük.

Az elméleti hátterét tekintve a tanulmány nagyban épít Nye *soft power* fogalmára,<sup>3</sup> illetve felhasználja még Miskimmon, O'Loughlin, és Roselle stratégiai narratívával kapcsolatos elméletét.<sup>4</sup> Utóbbi szerint a stratégiai narratíva a politikai szereplő vagy szereplők eszköze, amelynek segítségével közös jelentéstartományt hoznak létre vagy saját magukról vagy valamely nemzetközi folyamatról. Ennek érdekében pedig az adott politikai szereplő formálja a hazai és a nemzetközi poli-

\* Vékony Dániel, egyetemi adjunktus, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem.

<sup>1</sup> A teljesség igénye nélkül csak két fontosabb művét említjük meg: Rostoványi Zsolt (2004): *Az iszlám világ és a Nyugat*. Corvina Kiadó, Budapest, Rostoványi Zsolt (2020): *Az iszlám és a 21. század. Kihívások és válaszok*. L'Harmattan, Budapest.

<sup>2</sup> Rostoványi (2020), i.m. 23.

<sup>3</sup> Nye, Joseph S. Jr. (2005): *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs, New York.

<sup>4</sup> Miskimmon, Alister – O'Loughlin, Ben – Roselle, Laura (2013): *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*. Routledge, London – New York.

tikai szereplők gondolkodását, a jelenről, a múltról és a jövőről alkotott képét, és ezen keresztül a viselkedésüket. A témánk kapcsán ezt fogjuk alkalmazni, hogy bemutassuk, a marokkói rezsिम a saját mérsékelt iszlám interpretációját hogyan használja fel az országról alkotott kép befolyásolására, így elősegítve a számára kedvező bel- és külpolitikai célok elérését.

Jelen tanulmány tehát arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen szerepet játszik az iszlám a marokkói rezsिम esetében. Ehhez először bemutatjuk egy rövid történeti áttekintés keretében a rezsिम és elsősorban az uralkodó viszonyát az iszlámhoz. Ezek után a tanulmány az iszlám belpolitikai szerepére koncentrál, végül pedig a külpolitikát vesszük górcső alá. Mivel e sorok szerzője is osztja azt a nézetet, hogy a mai globalizált világunkban egyre inkább lehetetlen és értelmetlen elválasztani a bel- és a külpolitikai dimenziókat, ezért az olvasó több helyen fedezhet majd fel átfedéseket e két terület között a tanulmány során.

## A marokkói iszlám áttekintése

A mai Marokkó területére az iszlám a VII. században érkezett meg, és azóta is dominálja a társadalom vallási és kulturális mindennapjait. Az egymást váltó dinasztiák az iszlámot is felhasználva próbálták kiterjeszteni a hatalmukat. A Marokkót uraló dinasztiák között voltak olyanok, amelyek képesek voltak kiterjeszteni hatalmukat déli irányba a szubszaharai régió felé, rövid ideig uralmuk alá hajtva Gaó és Timbuktu városait is, illetve északon az Ibériai-félszigetet is egy ideig uralmuk alatt tartották. De Marokkó a kereskedelem révén is sok évszázados kapcsolatokkal kötődik Európához és a nyugat-afrikai régióhoz. Témánk szempontjából ez azért releváns, mivel ez az évszázados kapcsolat vallási és kulturális értelemben is összeköti a régió országait. Elég csak azt megemlíteni, hogy a Fez városában i.sz. 859 óta működő Karavijjín egyetem és mecset olyan vallási és kulturális központ volt, amelyet még Európából is felkerestek a tudásra szomjazók a középkor folyamán.<sup>5</sup> Többek között a Karavijjín egyetemnek köszönhetően Marokkó az évszázadok során egyfajta vallástudományi viszonyítási pont lett a nyugat-afrikai térségben.<sup>6</sup> Marokkóban az iszlám szunnita ága domináns, a társadalom túlnyomó többsége szunnita muszlim. A térség iszlám társadalmi tradicionálisan a *málikita* iszlám jogi iskolát követik, illetve az *asarita* teológia és a szúfizmus elterjedtsége is összeköti azokat.<sup>7</sup> Marokkót 1666 óta az Alavita uralkodócsalád vezeti. A dinasztia vérvonalát Mohamed prófétaig vezetik vissza, a jelenlegi uralkodó, VI. Mohamed apja, II. Haszan 1999-ben bekövetkezett halála után lépett a trónra.

Az uralkodócsalád több szempontból is a tradíciókat segítségül hívva legitimálja a hatalmát. A jelenlegi uralkodó nagyapja, V. Mohamed aktívan vette ki a részét a francia gyarmati uralom elleni küzdelemből, amiért mind a mai napig széles körű tisztelet övezi. Emiatt az uralkodócsalád és a nemzeti függetlenség gondolata szorosan összekapcsolódik egymással.

Ezt egészíti ki az uralkodó vallási legitimitása. Amint említettük, az, hogy a Próféta vérvonalához kötődik a dinasztia, alapvető vallási legitimitást ad az uralkodócsalád számára. A II. Haszan uralma alatt, 1962-ben elfogadott alkotmány deklarálta, hogy az uralkodó nem csak az ország legfőbb politi-

<sup>5</sup> Lásd a kötetben Dévényi Kinga tanulmányát (a szerk.).

<sup>6</sup> Arbaoui, Larbi (2012): Al Qarawiyyin of Fez: The Oldest University in the World. *Morocco World News*, 2012. 10. 02. <https://www.moroccoworldnews.com/2012/10/59056/al-karaouin-of-fez-the-oldest-university-in-the-world> (2021. 12. 13.)

<sup>7</sup> Baylocq, Cédric – Hlaoua, Aziz (2016): Diffuser un « islam du juste milieu »? Les nouvelles ambitions de la diplomatie religieuse africaine du Maroc. *Afrique contemporaine*, 257. évf. 1. sz. 115–116.

kai, hanem egyben legfőbb vallási méltósága is. Az elfogadott alkotmány a mindenkori királyt felruházta az *amír al-múminín* címmel.<sup>8</sup> Ezt a címet – melynek jelentése: „a hívők parancsnoka” – Mohamed próféta használta először, emiatt nagyon erős vallási legitimitást kölcsönöz a viselője számára. Figyelemre méltó, hogy azáltal, hogy az uralkodót nem a kalifa, hanem az *amír al-múminín* címmel ruházta fel az alkotmány, egy olyan cím birtokosa lett, amely nem vindikált számára teljes autoritást a szunnita iszlám többi népe felett. Mégis az *amír al-múminín* cím egyrészt a próféta – és nem az őt követő vezetők – által használt cím. Tehát a legitimitása ezért még elemibb szinten kapcsolódik az iszlám vallás alapítójához anélkül, hogy ez más országokkal szemben vallási konfliktusokat generálna. Másrészt a cím egy parancsnoki, végeredményben katonai tiszttség, aminek relevanciája azért fontos, mert így az uralkodó a fegyveres erők parancsnokságát is vallási legitimitással képes alátámasztani.

A marokkói uralkodói hatalmat tehát több oldalról is támogatja az iszlám vallás. Ezt az ún. „arab tavasz” során, 2011-ben elfogadott alkotmány sem változtatta meg.<sup>9</sup> Csicsmann szerint Marokkóban egy duális rendszer épült ki, ahol az alkotmány értelmében az uralkodó kezében van a legfőbb szekuláris és szakrális autoritás, ennek rendelődik alá a többpártrendszer és a civil társadalom is.<sup>10</sup> E logika mentén az alkotmány 3. cikke az iszlámot mint államvallást határozza meg.<sup>11</sup> Az alkotmány 41. cikke pedig megerősíti az uralkodót az *amír al-múminín* címben, egyben kimondja, hogy az uralkodó az Ulema Legfelsőbb Tanácsának vezetője, és így az országban érvényben lévő *fatvá*k kiadását is ő felügyeli.<sup>12</sup> Ezzel a királyi cím birtokosa egyben az ország vallási intézményeinek és a vallást értelmező legfelsőbb tanácsának a feje is, és így az uralkodó képes biztosítani a marokkói iszlám interpretációja feletti teljes kontrollt.

Ezt a befolyást tovább növeli az a tény, hogy az uralkodó a parlamenti választásokon megmérkőző pártok által alakított kormányba bizonyos posztokra delegálhat minisztereket. A Vallásügyi Minisztérium az egyik olyan intézmény, amit nem a pártok, hanem a király által delegált miniszter irányít. A jelenlegi miniszter, Ahmed Túfik, aki 2002 óta vezeti a Vallásügyi Minisztériumot. Túfik ugyan történeti végzettséggel rendelkezik, ugyanakkor a búdsísi szúfi rend ismert tagja. Túfik kabinetfőnöke pedig Abdellatif Begdúri Askari, aki a tídzsáni szúfi rendhez kötődik.<sup>13</sup> Ebből is látszik, hogy a jelenlegi uralkodó nagyban támaszkodik a marokkói társadalomba mélyen beágyazott szúfi rendekre.

Ezért is nehéz a dolga Marokkóban annak, aki az iszlamista gondolatok nevében lép fel, hiszen az állam intézményei már most is jelentős mértékben az iszlám előírásai szerint működnek. Az államot az uralkodó személyében egy vallási vezető irányítja, akinek vallási legitimitása több, iszlámban gyökerező alapon is nyugszik. Ennek kapcsán figyelemre méltó, hogy Brabato arról beszél,<sup>14</sup> hogy napjaink közel-keleti rezsimei egyre inkább egy sajátos posztszekuláris rendszert hoznak létre, ahol az iszlám keretei között valósul meg a vallási pluralizmus. Ugyanakkor

<sup>8</sup> Zeghal, Malika (2008): *Islamism in Morocco. Religion, Authoritarianism, and Electoral Politics*. Markus Wiener Publishers, Princeton.

<sup>9</sup> *La Constitution – Edition 2011*. Royaume du Maroc, Secrétariat Général du Gouvernement. [http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution\\_2011\\_Fr.pdf](http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf) (2021. 12. 13.)

<sup>10</sup> Csicsmann László (2013): The Interplay of Regime Survival Strategy and Political Reform in Jordan and Morocco after the Arab Spring. *Grotius*. [http://www.grotius.hu/doc/pub/ILNIMG/2014-08-04\\_csicsman\\_the-interplay-of-regime-survival-strategy-and-political-reform-in-jordan-and-marocco.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/ILNIMG/2014-08-04_csicsman_the-interplay-of-regime-survival-strategy-and-political-reform-in-jordan-and-marocco.pdf) (2017. 09. 07.)

<sup>11</sup> *La Constitution*, i.m. 3. cikk.

<sup>12</sup> *Uo.* 41. cikk.

<sup>13</sup> Wainscott, Ann Marie (2017): *Bureaucratizing Islam. Morocco and the War on Terror*. Cambridge University Press, Cambridge, 79.

<sup>14</sup> Brabato, Mariano (2020): Postsecular Plurality in the Middle East: Expanding the Postsecular Approach to a Power Politics of Becoming. *Religions*, 11. évf. 4. sz.

Marokkó esetében azt látjuk, hogy ez a Brabato által leírt poszt szekurális pluralizmus egy történelmi alapokon nyugvó retradicionálizálódási folyamat részeként jött létre, amely során az uralkodó elit megpróbálja rekonstruálni az uralkodó történelmi, vallási és világi szerepét. Ezzel pedig az iszlamista kihívásra egy sajátos konzervatív, az ország vallási hagyományaira építő választ ad.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a marokkói iszlám feje az uralkodó, akinek az alkotmányban rögzített szerepe nem csupán szimbolikus. Az országban az Ulema Legfelsőbb Tanácsán keresztül az ország mecseteinek és vallásjogi műhelyeinek munkáját is ellenőrzi, a Vallásügyi Minisztériumon keresztül pedig minden egyéb valláshoz köthető tevékenységet (pl. vallási tisztséget betöltő személyek oktatása) is a kezében tart.

## Az iszlám szerepe Marokkó belpolitikájában

VI. Mohamed 1999-es trónra lépésekor vasmarokkal uralt országot örökölt apjától, II. Haszantól. Tény, hogy amikor Haszan trónra került, a modern marokkói királyság még nagyon fiatal volt. Apja, V. Mohamed korai halála miatt Haszan hosszú uralkodása (1961–1999) alatt szilárdult meg az intézményrendszer az országban, beleértve az állam iszlámmal kapcsolatos intézményeit is. Haszan a marokkói vallási elitben hatalma megszilárdításának kihívóit látta, ezért a hagyományos marokkói iszlám gyengítését határozta el. Haszan nyitott az akkor egyre népszerűbbé váló szalafista eszmék felé, tolerálta az iszlamista tanok terjedését is, és számos fiatal marokkóit küldött szaúdi egyetemekre tanulni. Ezzel két legyet ütött egy csapásra: egyfelől gyengítette a tradicionális vallási elit befolyását az országban, másfelől az akkor nagyobb veszélynek mutatkozó baloldali eszmék számára is alternatívát kínált. A hagyományos vallási intézményeket, mint például a Karavijjín Egyetem, szintén megpróbálta marginalizálni. A szalafista gondolatok felé fordulás a tradicionális szúfi rendek gyengítését is jelentette, mivel Haszan bennük is hatalma kiépítésének potenciális akadályozóit látta. Zeghal szerint ez a folyamat tulajdonképpen az iszlám egyfajta pluralizálódását hozta el az országba, de ezt az igen kuszává váló intézményrendszert végeredményben a király vonta a felügyelete és irányítása alá.<sup>15</sup> Ennek a folyamatnak az egyik eredménye, hogy az országban nem csak a szalafista, de a szúfi tanokra, és a Muszlim Testvérek nézeteire épülő iszlamista csoportok is megerősödtek.<sup>16</sup>

Ekkor emelkedett fel szintén a helyi szúfi gyökerekkel rendelkező Igazság és Spiritualitás iszlamista mozgalom (*al-Adl va-l-Ihszán*), amely nyílt kihívást intézett a fennálló rezsim ellen. Az iszlamista mozgalom kihívására válaszul II. Haszan szintén a pluralizálódás eszközéhez nyúlva hagyta megerősödni az egyiptomi Muszlim Testvérek ideológiáját adaptáló Igazság és Fejlődés Pártját (*Partie du Justice et Développement*, a továbbiakban PJD). A PJD ugyanis a társadalom további iszlamizálását a fennálló berendezkedés keretein keresztül kívánta elérni.<sup>17</sup>

VI. Mohamed tehát egy olyan országot örökölt apjától, ahol az iszlám nevében fellépő számos, a kormányzat által ellenőrzött, de ahhoz nem kötődő csoport volt jelen. Ebben a kavalkádban az uralkodó személye jelentette az egyetlen biztos pontot, aki az erőszakszervezetek lojálisának köszönhetően változó mértékben, de ellenőrzése alatt tartotta ezeket a szervezeteket.

<sup>15</sup> Zeghal, *i.m.* 55–60.

<sup>16</sup> Uo. 75–145.

<sup>17</sup> Uo. 155–160.

Bár 2002-ben a fentebb már említett Ahmed Túfik vallásügyi miniszterre történő kinevezése már árulkodó jelnek tekinthető, a radikális irányváltás a 2003-as casablancai merényletek után indult el.<sup>18</sup> A terrorcselekmények rádöbentették a rezsimet arra, hogy az eddigi, az iszlám csoportokkal kapcsolatos stratégia, ami a *divide et impera* elvére épült, nem eléggé hatékony. A dzsihádisták csoportok aktív fellépése ugyanis nyílt kihívás volt a rezsím legitimitásával szemben. Ezen kívül az is nyilvánvalóvá vált, hogy ezek a radikális szervezetek más, hasonlóan marokkói háttérrel rendelkező csoportokhoz kapcsolódtak más országokban. Ez nem is annyira meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy hogyan terjedtek el a radikális iszlamista nézetek Nyugat-Európa alapvetően bevándorló háttérrel rendelkező muszlim közösségeiben az 1990-es évek derekára.<sup>19</sup>

A dzsihádisták kihívásra válaszul a rezsím az iszlámmal kapcsolatos politika teljes újrarendezésére és újrászervezésére szánta rá magát. A feladatot Túfik kapta, aki munkához is látott. A szemléletváltás lényege egyfajta retradicionizációs program volt, ami együtt járt az iszlámmal kapcsolatos intézmények totális állami kontrol alá helyezésével. A folyamat részeként a marokkói mecseteket teljes állami ellenőrzés alá vonták, az imámok állami alkalmazottakká váltak – tehát a központi kormánytól kapták a fizetésüket –, és a munkájukat csak a Legfelsőbb, vagy az ez alá tartozó Regionális Ulema Tanácsok egyikének jóváhagyásával végezhetik. Így csak olyan imámok maradhattak a mecsetek élén, akik elfogadják az országban immár hivatalossá váló *málikita* és *asarita* irányvonalat, és nem ellenségesek a szúfi tanokkal szemben. A *fatvák* kiadását is központi hatáskörbe vonták, ezek megszövegezéséért és kiadásáért szintén az Ulema Tanács felel.<sup>20</sup> Ezzel a rezsím teljesen központosította és ellenőrzése alá vonta az országban található hivatalos imaheleket. A kormányzat által támogatott „mérésékelt iszlám” irányvontól eltérő nézeteket így igyekezett a rezsím marginalizálni. Amit látunk tehát, az egyfajta sajátos, a helyi marokkói tradíciókban gyökerező iszlám államvallás kialakítása. Azonban azt is látnunk kell, hogy ez a folyamat nem példa nélküli, hiszen nagyon hasonló dinamikákat figyelhetünk meg Törökországban, vagy éppen Egyiptomban is. Ami ennek a jelenségnek az egyediségét adja az az, ahogyan az egész marokkói iszlám rendszer középpontjában az uralkodó személye, az *amír al-múminín* áll.

A jelenlegi király pedig igyekszik ezt a szerepet a nyilvánosság előtt is betölteni. Az állami médiacsatornák rendszeresen közvetítik, amikor VI. Mohamed felkeres egy mecsetet a pénteki ima idején. Marokkóban a szúfi hagyományoknak megfelelően Mohamed próféta születésnapját (*Maulid an-Nabi*) is az egész országban megünneplik.

A szúfi rendek politikai szerepéről eddig kevés szó esett. A marokkói kultúrát valóban átítatja a szúfizmus. Jó példa erre az ún. *gnaua* zene, amelyet szúfi rendek tagjai játszanak, és sokszor hallható a rádióban, illetve minden évben nagy sikerű fesztivált is szerveznek e zene népszerűsítésére.<sup>21</sup> Ez ismét egy tudatos és nagyon szimbolikus politikai döntés, hiszen az iszlám egyes radikálisabb értelmezései nem tolerálják a zenét, jó példa erre az, ahogy az afgán tálib rezsím első, 2001-ig tartó szakaszában betiltottak mindenféle zenét az országban.<sup>22</sup> Ezért a *gnaua* zene állami támoga-

<sup>18</sup> A merényleteket az al-Káidához köthető Marokkói Iszlamista Kombattáns Csoport 12 tagja követte el, az áldozatok száma viszonylag alacsony volt. Ezzel együtt nyilvánvalóvá vált, hogy Marokkóban jelen vannak azok a transznacionális terrorcsoportok, amelyek a New York-i, és az egy évvel későbbi madridi terrorcselekményekkel is összefüggésbe hozhatók.

<sup>19</sup> Kepel, Gilles (2007): *Dzsihádk*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 8. és 13. fejezet

<sup>20</sup> Zeghal, i.m. 249–251.

<sup>21</sup> *Essaouira Gnaoua and World Music Festival* (é.n.) <https://www.festival-gnaoua.net/en/accueil> (2021. 12. 15.)

<sup>22</sup> E sorok írásakor még nem világos, hogy a zene sorsa hogyan alakul az újjászerveződött tálib uralom alatt Afganisztánban.

tással történő népszerűsítése egyben szimbolikus politikai állásfoglalás is a „mérésékelt”, kulturális gyökerekkel rendelkező iszlám mellett.

Ugyan a marokkói szúfi rendek ritkán mutatkoznak a nyilvánosság előtt, azonban 2011-ben a rezsim mégis mobilizálta őket. Az ún. „arab tavasz” eseményei Marokkót sem hagyták érintetlenül, 2011. február 20-án kormányellenes tüntetések kezdődtek. A tüntetők ugyan nem követelték a király lemondását, de mélyreható reformokat igen. A király – hamar felismerve a helyzet komolyságát – egy TV-beszédben reflektált a tüntetők követeléseire, és megpróbálta magát reformerként pozicionálni. Elismerte, hogy szükségesek a reformok, illetve igyekezett magát is a reformok egyik követelőjeként feltüntetni. Mindezzel az volt a célja, hogy az egész reformfolyamat élére állhasson, és végeredményben az irányítása alá vegye azt. Az uralkodó elit által összeválogatott „szakértők tanácsa” végül összeállított egy alkotmánytervezetet, amit azonban a tüntetéseket szervező Február 20. Mozgalom elutasított, és demonstrációkon arra biztatta a követőit, hogy bojkottálják a népszavazást az új alkotmánytervezetről. Nézetük szerint a reformok nem mentek elég messzire, ezért a tervezett új alkotmány sem tartalmazott jelentős változásokat.

Erre a demonstrációra válaszul a búdsísi szúfi rend nagyszabású megmozdulást szervezett Casablancába, amely képes volt ellensúlyozni a Február 20. Mozgalom tüntetését, amit ugyanazon a napon tartottak. Az új alkotmányról történő népszavazás előtt az imámok is nyíltan a voksoláson való részvételre, és az alkotmánytervezet támogatására szólították fel a hívőket.<sup>23</sup> Az alkotmánytervezetet végül elsőprő többséggel, és az átlaghoz képest szokatlanul magas, mintegy 73 százalékos részvétel mellett fogadták el.<sup>24</sup> Nem tudjuk, hogy a vallási csoportok és imámok mobilizálásának hiányában hogyan alakult volna a népszavazás, de azt biztosan állíthatjuk, hogy azzal, hogy a rezsim a vallási csoportokon keresztül is mozgósította a lakosságot, végül hozzájárult ahhoz, hogy egy olyan alkotmányt fogadjon el a társadalom, ami a király hatalmát stratégiai területeken érintetlenül hagyja, így a vallási ügyek is az uralkodó hatáskörében maradhattak végül.

Az alkotmány elfogadása után megtartott parlamenti választáson ehhez képest csak a választásra jogosultak 45 százaléka adta le a voksát. Azonban az új alkotmány értelmében a király immár köteles volt a választásokon nyertes iszlamista PJD-t felkérni a kormányalakításra.<sup>25</sup> A választási rendszer sajátosságai miatt azonban a PJD egyedül nem volt képes kormányt alakítani. A felálló kormányt egy olyan koalíció támogatta, amely a *mahzen*hez, a királyi udvarhoz tartozó hatalmi elithez köthető. Az így megalakult kormányban megtarthatta a posztját a vallásügyi miniszter, Ahmed Túfik, hiszen erre a posztra változatlanul az uralkodó delegálhatja a kormányba minisztert. Elmondhatjuk tehát, hogy annak ellenére, hogy az iszlamista PJD megnyerte a választásokat és képes volt koalíciós kormányt alakítani, a vallásügyekre továbbra sem volt hatása, azok változatlanul kizárólagosan királyi jogkörben maradtak.

A PJD ugyan a következő választást is megnyerte, és egészen a legutóbbi választásokig az ország miniszterelnökét is ez a párt adta, mégsem volt képes mélyreható reformokat véghezvinni, és végül a 2021-es választások a PJD súlyos vereségét hozták. Jó példa a PJD kordában tartására a

<sup>23</sup> Ilhem, Rachidi (2016): Référendum royal au Maroc: l'inconnue de l'abstention. *L'Obs avec Rue89*, 2016. 11. 15. <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-monde/20110701.RUE3142/referendum-royal-au-maroc-l-inconnue-de-l-abstention.html> (2021. 12. 13.)

<sup>24</sup> Morocco approves King Mohammed's constitutional reforms. *BBC News*, 2011. 07. 02. <https://www.bbc.com/news/world-africa-13976480> (2021. 12. 15.)

<sup>25</sup> Morocco's moderate Islamist PJD party wins 107 seats. *Al-Arabiya News*, 2011. 11. 27. <https://english.alarabiya.net/articles/2011%2F11%2F27%2F179546> (2021. 12. 15.)

Trump amerikai elnök által életre hívott Ábrahám-egyezmények, amelyekhez Marokkó 2020-ban csatlakozott.<sup>26</sup> Arab országgént politikai szempontból a palesztin kérdés megoldatlansága miatt nehéz döntés volt a csatlakozás Marokkó számára, ezért cserében viszont az USA vállalta, hogy elismeri Marokkó szuverenitását Nyugat-Szahara felett. Az Egyezmények aláírása a belpolitikában is nagy vitákat generált. A döntés ellen a PJD által delegált miniszterelnök, Oszmáni többször fel szólalt.<sup>27</sup> A PJD Izrael-ellenességét jól mutatja, hogy még 2013-ban egy olyan törvényjavaslatot is benyújtottak, amely betiltotta volna a kereskedelmi és más hivatalos kapcsolatokat Izraellel.<sup>28</sup> Ezt a törvénytervezetet végül nem fogadták el a törvényhozásban. Oszmáni miniszterelnök és a PJD szándéka ellenére végül Marokkó csatlakozott az Ábrahám-egyezményeket aláíró országokhoz, az iszlamisták pedig látványos politikai vereséget szenvedtek.

Ez az esemény jól mutatja, hogy a királyi hatalommal szemben milyen kis játéktere van a miniszterelnöknek és a mögötte álló, a választáson nyertes iszlamista pártnak. Az 2011 és 2021 közötti tíz év bebizonyította, hogy a rezsim képes volt kordában tartani a PJD-t, amikor az hatalmon volt; a párt nem volt képes jelentős reformokat véghezvinni, és a saját képére formálni a társadalmat. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a PJD-nek a meglévő legitim keretek között nagyon nehéz dolga is volt, ugyanis nehéz egy olyan társadalmat iszlamizálni, amit már egy másik, rivális politikai erő jelentős mértékben a saját elgondolása szerint iszlamizált. Itt érdemes felidézni, hogy az iszlám és az állam már a PJD 2011-es hatalomra kerülése előtt is szétválaszthatatlanul összefonódott az uralkodó személye révén. A király mint legfőbb politikai autoritás szakrális legitimációval uralkodott, és a kezében tartotta az összes hatalmi ág vezetését vagy kontrollt gyakorolt azok felett. Ilyen körülmények között egy iszlamista reformtörekvés legfeljebb egy alternatívát kínálhatott a társadalom iszlamizálására. Mivel a PJD vezetőinek nem volt erejük vagy szándékuk a meglévő hatalmi intézményeket megkérdőjelezni, nem voltak képesek kézzelfogható változást elérni a meglévő rendszeren belül.

## Az iszlám szerepe Marokkó külpolitikájában

Az előző fejezetben már röviden utaltunk rá, hogy az iszlám Marokkó számára a diaszpóracsoportok miatt is fontos. Az országból folyamatos a kivándorlás, mára jelentős diaszpórák közösségek jöttek létre a Közel-Kelet és Nyugat-Európa számos országában.<sup>29</sup> Ezek a csoportok több okból is fontosak az ország és a rezsim számára. A diaszpóra tagjai jelentős mennyiségű pénzt utalnak vissza az óhazában maradt családtagjaik számára, ezeknek a hazautalásoknak napjainkban is kézzelfogható hatása van: az utóbbi tíz évben átlagosan a GDP valamivel több, mint 6 százalékát tették ki ezek a pénzmozgások.<sup>30</sup> 2020-ban a hazautalások értéke 7,4 milliárd USD

<sup>26</sup> Kelemen, Michele (2020): Morocco Agrees To Join Trump Administration's Abraham Accords. *NPR*, 2020. 12. 10. <https://www.npr.org/2020/12/10/945136662/morocco-agrees-to-join-trump-administrations-abraham-accords?t=1639617233282> (2021. 12. 13.)

<sup>27</sup> Morocco: No peace without recognition of Palestinian rights. *Middle East Monitor*, 2020. 09. 28. <https://www.middleeast-monitor.com/20200928-morocco-no-peace-without-recognition-of-palestinian-rights/> (2021. 12. 15.)

<sup>28</sup> Sakthivel, Vish (2013): Morocco Plays with Anti-Normalization. *The Washington Institute for Near East Policy*, PolicyWatch 2182. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/morocco-plays-anti-normalization> (2021. 12. 15.)

<sup>29</sup> Arbouch, Mahmoud – Dadush, Uri (2020): The Moroccan Diaspora and Public Policy. *Policy Center for the New South*, Policy Brief, 2020. márc. PB 20/13. [https://media.africaportal.org/documents/Moroccan\\_diaspora\\_and\\_public\\_policy.pdf](https://media.africaportal.org/documents/Moroccan_diaspora_and_public_policy.pdf) (2021. 12. 27.)

<sup>30</sup> Personal remittances, received (% of GDP) – Morocco. World Bank. é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=MA> (2021. 12. 15.)

volt, amellyel Marokkó az arab államok között a második helyen áll, csak Egyiptom előzi meg a rangsorban.<sup>31</sup>

Az iszlám úgy kapcsolódik ehhez a jelenséghez, hogy lévén a marokkói gazdaság és társadalom egy kézzelfogható része függ ezektől a hazautalásoktól, ezért fontos ezeknek a pénzmozgásoknak a hosszú távú fenntartása. Ez viszont csak úgy lehetséges, hogy ha az egyre inkább nyugdíjas korba lépő elsőgenerációs marokkói bevándorlók mellett a második és a többedik generációsok – akik már külföldön születettek –, illetve a marokkói bevándorló háttérrel rendelkezők körében is fenntartják a marokkói identitást.

Az identitás fenntartásának pedig egyik jelentős eszköze az iszlám. Ahogy arra Roy figyelmeztet,<sup>32</sup> a nyugaton felnőtt muszlimok az anyaországaikra is biztonsági kockázatot jelenthetnek. Roy ezt az akkulturáció fogalmával köti össze. Az akkulturáció Roy szerint azt a folyamatot jelöli, amely során egy kisebbségi közegben felnőtt muszlim személy valamilyen okból nem képes sem a saját szülőföldje, sem a szülei régi hazája társadalmába, illetve annak kulturális közegébe integrálódni. Az előbbi nem fogadja be a mássága miatt, az utóbbiban pedig azért érzi magát idegenként, mert Európában felnőve nem sajátította el azokat az írott és íratlan szabályokat és szokásokat, amelyek biztosítanak számára, hogy otthonosan mozogjon szülei vagy nagyszülei egykori otthonában. Emiatt ezek az emberek sehol sem érzik magukat igazán otthon, és ezt az identitásukban tátongó úrt nem egy esetben az iszlám tölti be. Ez akkor válik biztonsági kihívássá, hogy ha az adott illető az identitáskeresése közben radikális csoportok befolyása alá kerül. Mivel ezek a csoportok és a hozzá kötődő eszmék könnyen mozognak a mai globalizált térben, ezért a radikalizálódott, marokkói háttérrel rendelkező európai és más hátterű muszlimok nem csak a fogadóországra jelenthetnek potenciális veszélyt, de a nézeteik Marokkóba is vissza tudnak sugározni, köszönhetően az olcsó repülőjegyek és az internet információs szupersztrádáinak köszönhetően. A marokkói diaszpóra kultúrávesztésének folyamata tehát gazdasági, vallási, és végeredményben biztonsági kihívás elé is állította az országot.

Erre a komplex problémára a rezsim először egy szekuláris választ adva létrehozott olyan szakmai „baráti” társaságokat (*amicales*) az 1970-es években, amelyek összefogják a diaszpórában élő marokkói munkavállalókat. Ezek a társaságok algériai mintára szerveződtek, és a marokkói identitás fenntartásán túl a rezsim a tagok megfigyelésére is használta őket.<sup>33</sup> Ahogy említettük, ekkor a rezsim az igazi kihívást a baloldali ideológiákban látta.

Az iszlamista kihívás megjelenésével a marokkói vezetés figyelme is egyre inkább a vallási szervezetek felé fordult. Franciaország, ahol az egyik legjelentősebb marokkói diaszpórák közösség él, jól demonstrálja ezt a törekvést. 2003-ban Nicolas Sarkozy akkori belügyminiszter aktív közreműködésével létrejött Iszlám Hit Francia Tanácsában (*Conseil français du culte musulman*, továbbiakban CFCM)<sup>34</sup> a legnagyobb befolyása általában a marokkói hátterű közösségeknek van. A CFCM felállásakor az első CFCM-szavazáson a Tanácsban a képviselői helyek relatív többségét az a Franciaországi Muszlimok Nemzeti Föderációja (*Fédération nationale des musulmans de France*, továb-

<sup>31</sup> Kasraoui, Safaa (2021): Morocco 2nd Country To Receive Remittances in Arab Region in 2020. *Morocco World News*, 2021. 09. 28. <https://www.moroccoworldnews.com/2021/09/344653/morocco-2nd-country-to-receive-remittances-in-arab-region-in-2020> (2021. 12. 15.)

<sup>32</sup> Roy, Olivier (2004): *Globalized Islam. The Search for a New Ummah*. Columbia University Press, New York, 309–315.

<sup>33</sup> Brand, Laurie A. (2018): Expatriates and Home State Political Development. *Mashriq & Mahjar. Journal of Middle East and North African Migration Studies*, 5. évf. 1. sz. 15.

<sup>34</sup> *Qui sommes-nous? Statuts du CFCM*. Conseil Français du Culte Musulmane, 2019. 04. 07. <https://www.cfcм-officiel.fr/qui-somme-nous/> (2021. 12. 10.)

biakban FNMF) nyerte el, amelyik a marokkói kormány befolyása alatt állt.<sup>35</sup> A marokkói kormány tehát a marokkói diaszpóráközösség vallási szervezeteit is ellenőrzése alá vonta. Ezzel egyfelől a diaszpóra vallási közösségeiben is jelen tudott lenni közvetett módon, másrészt képes volt szemmel tartani a CFCM ügyeit, és így végeredményben ráhatása volt a francia kormánnyal folytatott, iszlámmal kapcsolatos párbeszédre is.

Mivel az FNMF működése nem bizonyult elég hatékonynak, a marokkói rezsim úgy döntött, hogy támogatja az FNMF-ből kiváló, és annak helyét átvevő új szervezetet, a Franciaországi Muszlimok Tömörülését (*Rassemblement des Musulmans de France*, továbbiakban RMF). Amikor azonban a 2011-es marokkói választásokon nyertes iszlamista PJD elkezdett közeledni az RMF-hez, a rezsim gyorsan reagált, és segítő kezet nyújtott a Franciaországi Mecsetek Uniója (*Union des Mosquées de France*, továbbiakban UMF) létrehozásában, amely független volt a PJD befolyásától.<sup>36</sup> Ezután nem sokkal az RMF marginalizálódott, és a legutóbbi CFCM-választáson is az UMF adta a legnagyobb frakciót.<sup>37</sup>

Láthatjuk tehát, ahogyan a marokkói rezsim uralkodóhoz kötődő része marginalizált egy olyan francia vallási csoportot, amely elkezdett a marokkói választásokon győztes, és a miniszterelnököt is delegáló PJD-hez közeledni. Ezzel párhuzamosan pedig sikeresen felemelte azt az UMF-et, amely a francia CFCM vezető ereje lett. Így az uralkodó és köre (a *mahzen*) sikeresen tartotta meg a befolyását a vallással kapcsolatos intézmények és csoportok között mind belföldön, mind pedig a francia diaszpóráközösségen belül. Ezekkel a lépésekkel a marokkói rezsim biztosította azt, hogy megmaradjon a rálátása az egész francia iszlámmal kapcsolatos politikára, a CFCM-ben meglévő befolyásán keresztül. Ennek a folyamatnak a részeként pedig képes volt a PJD-től érkező kihívás semlegesítésére a diaszpórapolitika területén is. Ezen túl azt is ki kell emelni, hogy az UMF-ben érvényesülő befolyásán keresztül a rezsim képes az általa preferált iszlámértelmezést is terjeszteni, így pedig az iszlámmal kapcsolatos értelmezési teret alakítani a francia iszlám diskurzusban is.

A rezsim befolyását tovább növeli, hogy a francia kormány Marokkóhoz fordult, amikor a rendszeressé váló terrorcselekmények hatására felkarolta a francia imámok képzésének kérdését. 2017-től egy közös program keretében a marokkói rezsim vállalta francia imámok képzését az uralkodó által Rabatban alapított VI. Mohamed Intézetben, amelyet korábban éppen azzal a céllal hívtak életre, hogy a marokkói iszlámértelmezést külföldi imámok képzése segítségével terjeszse.<sup>38</sup> Ezzel Marokkó tovább képes növelni külpolitikai befolyását az iszlámon keresztül, illetve képes az iszlám állami kontrolljának köszönhetően szélesíteni az általa preferált iszlámértelmezés földrajzi kereteit is.

Úgy tűnik, hogy a közös imámképzési program Olaszország érdeklődését is felkeltette. 2017-ben jelentették be, hogy a két ország kormányainak támogatásával a Sienai Egyetem a Karavijjinnal közös imámképzési programot indít. Ez egy újabb siker Marokkó európai iszlám-politikája számára.

<sup>35</sup> Bruce, Benjamin (2018): Transnational Religious Governance as Diaspora Politics: Reforming the Moroccan Religious Field Abroad. *Mashriq & Majhar. Journal of Middle East and North African Migration Studies*, 5. évf. 1. sz. 56.

<sup>36</sup> *Uo.* 56–58.

<sup>37</sup> «Le CFCM doit regagner la confiance des musulmans de France». *La Croix*, 2019. 11. 22. <https://www.la-croix.com/Religion/Islam/Le-CFCM-doit-regagner-confiance-musulmans-France-2019-11-22-1201062120> (2021. 12. 14.)

<sup>38</sup> Alauoui, Sarah (2018): Morocco's Religious Diplomacy: To What End? *USC Center on Public Diplomacy*, 2018. 06. 07. <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/morocco%E2%80%99s-religious-diplomacy-what-end> (2018. 08. 15.); Bayloqç-Hlaoua, i.m. 114.

Marokkó ezen túl a Marokkói Ulema Európai Tanácsán (*Conseil Européen des Ouléma Marocains*, továbbiakban CEOM) keresztül részt kíván venni az iszlámról szóló európai szintű diskurzusban, illetve össze kívánja fogni az Európában működő imámjait is.<sup>39</sup>

Visszatérve az imámképzés kérdésére, Marokkó ezt a programot eredetileg nem az európai, hanem afrikai partnerei számára indította el. A program célja az volt, hogy Marokkó nyugat-afrikai partnerei számára kínáljon lehetőséget imámok képzésére. Ahogy említettük korábban, a térség országai számára Marokkó mint tradicionális vallási referenciapont jelenik meg, hiszen az iszlám a szubszaharai térségbe arab térítőkön keresztül jutott el. Ebből a szempontból a Karavijjín Egyetem évszázados vallási és kulturális központ Nyugat-Afrika társadalmi számára. Amikor a Malival 2013-ban kötött első ilyen megállapodás<sup>40</sup> révén életre hívták a szóban forgó imámképzési programot, akkor annak helyszínéül a rabati VI. Mohamed Intézetet jelölték ki. Az Intézetet később, 2015-ben beolvasztották a szintén állami ellenőrzés alatt álló Karavijjínba,<sup>41</sup> így pedig a nagy múltú egyetem egy modern *brandd*é is előlépett, hiszen azóta a Karavijjín nevével tudják népszerűsíteni az imámképzési programot is, amelyhez számos más nyugat-afrikai ország is csatlakozott azóta.<sup>42</sup> Az imámképzés költségeit egyébként a marokkói kormány állja.

Az imámképzési program révén nem csak a marokkói iszlámértelmezést tudja a rezsím terjeszteni. Ez a *soft power* tevékenység egyben demonstrálja Marokkó terrorellenes harcban tanúsított elkötelezettségét is. A mérsékelt iszlám hirdetőjeként Marokkó így még jobb színben tud feltűnni a külföldi partnerei előtt, ez pedig hozzájárul az Egyesült Államokkal ápolt szoros viszony fenntartásához is.

A nyugat-afrikai országok és az USA jóindulatára marokkónak két okból is szüksége van. Egyfelől a nyugat-afrikai régió az utóbbi években a marokkói FDI egyik legfontosabb célpontja lett. Marokkó ebben a régióban a globális észak és dél közötti híd szerep betöltésére is törekszik.<sup>43</sup> A másik ok, ami miatt Marokkónak szüksége van a Nyugat-Afrika országai, az EU, illetve az Egyesült Államok támogatására, az Nyugat-Szahara kérdése, illetve ezen keresztül az Algériával folytatott regionális versengés. Már Nyugat-Szahara Marokkó általi 1975-ös elfoglalásakor is felfedezhetünk vallási szimbólumot, hiszen a II. Haszan által megindított Zöld Menetelés (*Green March*) is az iszlám színét használta fel a terület elfoglalása során.

Marokkó Nyugat-Szahara kérdése miatt ugyan egy ideig kivonult az Afrikai Egységszervezetből, illetve az Afrikai Unióból (AU) is, ez a viszonylagos diplomáciai elszigeteltség azonban 2017-ben véget ért, és Marokkó újra elfoglalta helyét az AU-ban. E sorok szerzője úgy véli, hogy Marokkó külpolitikáját vizsgálva mindig érdemes szem előtt tartani, hogy a nyugat-szaharai kérdés elsődleges stratégiai jelentőséget képvisel a rezsím számára. Emiatt a rezsím külpolitikai lépései mögött közvetve vagy közvetlenül majdnem mindig felsejlik ez a téma. A marokkói rezsím egyik legújabb

<sup>39</sup> Turner, Bertram (2017): Translocal, faith-based dispute management: Moroccan–Canadian struggles with normative plurality. In: González, Francisco Colom – D'Amato, Gianni (szerk.): *Multireligious Society. Dealing with Religious Diversity in Theory and Practice*. Routledge, London, New York, 215.

<sup>40</sup> Report: Morocco plans to train 500 Malian Imams. *Al Arabiya News*, 2013. 09. 21. <https://english.alarabiya.net/News/africa/2013/09/21/Report-Morocco-plans-to-train-500-Malian-Imams> (2021. 11. 15.)

<sup>41</sup> Hmimnat, Salim (2019): A New Generation of Imams in Morocco. *Oasis (online)*, 2019. 09. 16. <https://www.oasiscenter.eu/en/a-new-generation-of-imams-in-morocco> (2021. 11. 15.)

<sup>42</sup> A teljesség igénye nélkül említhetjük Szenegál, Nigéria, Guinea, Gambia és Csád példáját. Eljehtimi, Ahmed (2019): Morocco trains foreign students in its practice of moderate Islam. *Reuters*, 2019. 04. 23. <https://www.reuters.com/article/us-morocco-religion/morocco-trains-foreign-students-in-its-practice-of-moderate-islam-idUSKCN1RZ1JP> (2021. 12. 15.)

<sup>43</sup> Vékony Dániel (2020): Valami új, valami régi: Marokkó szerepe Nyugat-Afrikában. *Külügyi és Külgazdasági Intézet – KKI-elemzések*, E-2020/78. <https://kki.hu/valami-uj-valami-regi-marokko-szerepe-nyugat-afrikaban/> (2020. 12. 01.)

eszköze nyugat-szaharai szuverenitásának megszilárdítására az, hogy külföldi partnereit győzi meg arról, hogy nyissanak ott konzulátust.<sup>44</sup> Nem meglepő, hogy a konzulátust nyitó országok közül nem egy (például Guinea, Nigéria, Szenegál) részt vesz az imámképzési programban is.

## Összefoglalás

E tanulmány célja az volt, hogy bemutassa, hogyan használta fel a marokkói uralkodó, illetve a hozzá kötődő hatalmi kör (a *mahzen*) az iszlámot saját politikai céljai elérése érdekében. A marokkói rezsim magát mint a mérsékelt iszlám letéteményesét szeretné láttatni, ez pedig elősegíti a rezsim belpolitikai legitimációját és külpolitikai elfogadottságát is.

A marokkói uralkodónak a gyarmatosítás után sikerült magához ragadnia az iszlámmal kapcsolatos állami intézmények feletti kontrollt is. Ugyan az ún. „arab tavasz” alatt kitört tüntetések hatására új alkotmányt fogadtak el az országban, azonban az uralkodó sikeresen védte meg a valással kapcsolatos pozícióit, és mentette át megkülönböztetett szerepét az új alkotmányos keretek közé is. Ebben szerepet játszottak azok a tradicionális szúfi csoportok is, amelyek szintén több szálon kötődnek az uralkodóhoz. *Amír al-múminín*ként a király megtartotta legfőbb vallási vezetői méltóságát, így ő egy személyben maradt Marokkó legfőbb világi, vallási és katonai vezetője is. A 2000-es évek terrorcselekményeinek hatására nem csak a marokkói iszlám retradicionálizálása ment végbe, hanem addig nem látott központosítása és intézményesítése is lezajlott. Ennek köszönhetően pedig egy olyan centralizált iszlám intézményrendszer jött létre, amely képes az iszlámmal kapcsolatos tevékenységek és gyakorlatok monopolizálására.

Egyetértünk Robbinsszal és Rubinna<sup>45</sup> abban, hogy ez egy olyan hivatalos iszlám felemelkedéséhez vezetett, amihez hasonlót látunk Jordánia, Egyiptom vagy éppen Tunézia esetében. Marokkó abból a szempontból azonban egyedi eset, hogy ott az uralkodó szimbolikus vallási szerepe még nagyobb hatalmat és befolyást biztosít számára, mint a többi országban. Az iszlám a belpolitikában tehát egyfelől eszköz a rezsim saját hatalmának fenntartására, másfelől pedig abban is szerepet játszik, hogy a marokkói társadalomban is jelen lévő radikális iszlámértelmezéseket korlátozzák.

Végül pedig, az így létrejött marokkói iszlám diskurzust és jól szervezett intézményrendszert az ország külpolitikájában is felhasználják. A rezsim aktívan próbál fellépni annak érdekében, hogy a marokkói diaszpórák közösségek anyaországához kötődő identitását fenntartsa. Ehhez pedig a vallást is aktívan használja, amikor diaszpórák közösségeket támogat és von ellenőrzése alá. Marokkó önmagát a mérsékelt iszlám letéteményeseként igyekszik láttatni a kormány által terjesztett és számos intézményi megoldással támogatott stratégiai narratíván keresztül. A marokkói mérsékelt iszlámértelmezés pedig nagyban hozzájárul az országról és a rezsimről kialakított pozitív kép és *soft power* erősítéséhez. Ennek pedig nem csak politikai, de gazdasági hatása is érezhető az utóbbi években, ahogy Marokkó egyre szorosabb kapcsolatot ápol az EU tagországaival és Nyugat-Afrika államaival. Ennek a sikeres külpolitikának egyik eszköze a marokkói iszlám exportja, amiben nagyon hasznosnak bizonyultak az egyre bővülő imámképzési megállapodások.

<sup>44</sup> "Consulates" opened in the occupied territories of Western Sahara. Universidad de Santiago de Compostela, é.n. <https://www.usc.gal/en/institutos/ceso/Consulados-en-el-Sahara-Occidental-.html> (2021. 12. 13.)

<sup>45</sup> Robbins, Michael – Rubin, Lawrence (2017): The Ascendancy of Official Islams. *Democracy and Security*, 13. évf. 4. sz.

Így elmondhatjuk, hogy Marokkó az iszlámon belül zajló globális interpretációs versengés részévé is vált ezzel a programjával. Kérdés azonban, hogy ebben a versenyben egy olyan behatárolt gazdasági potenciállal rendelkező állam, mint Marokkó, hogyan fog tudni helyt állni. De ennek a kérdésnek a megválaszolása már egy másik tanulmány témája lesz.

## Felhasznált források

- Alaoui, Sarah (2018): Morocco's Religious Diplomacy: To What End? *USC Center on Public Diplomacy*, 2018. 06. 07. <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/morocco%E2%80%99s-religious-diplomacy-what-end> (2018. 08. 15.)
- Arbaoui, Larbi (2012): Al Qarawiyyin of Fez: The Oldest University in the World. *Morocco World News*, 2012. 10. 02. <https://www.moroccoworldnews.com/2012/10/59056/al-karaouin-of-fez-the-oldest-university-in-the-world> (2021. 12. 13.)
- Arbouch, Mahmoud – Dadush, Uri (2020): The Moroccan Diaspora and Public Policy. *Policy Center for the New South*, Policy Brief, 2020. márc. PB 20/13. [https://media.africaportal.org/documents/Moroccan\\_diaspora\\_and\\_public\\_policy.pdf](https://media.africaportal.org/documents/Moroccan_diaspora_and_public_policy.pdf) (2021. 12. 27.)
- Baylocq, Cédric – Hlaoua, Aziz (2016): Diffuser un « islam du juste milieu »? Les nouvelles ambitions de la diplomatie religieuse africaine du Maroc. *Afrique contemporaine*, 257. évf. 1. sz. 113–128.
- Brabato, Mariano (2020): Postsecular Plurality in the Middle East: Expanding the Postsecular Approach to a Power Politics of Becoming. *Religions*, 11. évf. 4. sz.
- Brand, Laurie A. (2018): Expatriates and Home State Political Development. *Mashriq & Mahjar. Journal of Middle East and North African Migration Studies*, 5. évf. 1. sz. 11–35.
- Bruce, Benjamin (2018): Transnational Religious Governance as Diaspora Politics: Reforming the Moroccan Religious Field Abroad. *Mashriq & Mahjar. Journal of Middle East and North African Migration Studies*, 5. évf. 1. sz. 56. 36–70.
- “Consulates” opened in the occupied territories of Western Sahara. Universidad de Santiago de Compostela, é.n. <https://www.usc.gal/en/institutos/ceso/Consulados-en-el-Sahara-Occidental-.html> (2021. 12. 13.)
- Csicsmann László (2013): The Interplay of Regime Survival Strategy and Political Reform in Jordan and Morocco after the Arab Spring. *Grotius*. [http://www.grotius.hu/doc/pub/ILNIMG/2014-08-04\\_csicsman\\_the-interplay-of-regime-survival-strategy-and-political-reform-in-jordan-and-marocco.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/ILNIMG/2014-08-04_csicsman_the-interplay-of-regime-survival-strategy-and-political-reform-in-jordan-and-marocco.pdf) (2017. 09. 07.)

- Eljehtimi, Ahmed (2019): Morocco trains foreign students in its practice of moderate Islam. *Reuters*, 2019. 04. 23. <https://www.reuters.com/article/us-morocco-religion/morocco-trains-foreign-students-in-its-practice-of-moderate-islam-idUSKCN1RZ1JP> (2021. 12. 15.)
- Essaouira Gnaoua and World Music Festival* (é.n.) <https://www.festival-gnaoua.net/en/accueil> (2021. 12. 15.)
- Hmimnat, Salim (2019): A New Generation of Imams in Morocco. *Oasis (online)*, 2019. 09. 16. <https://www.oasiscenter.eu/en/a-new-generation-of-imams-in-morocco> (2021. 11. 15.)
- Ilhem, Rachidi (2016): Référendum royal au Maroc: l'inconnue de l'abstention. *L'Obs avec Rue89*, 2016. 11. 15. <https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-monde/20110701.RUE3142/referendum-royal-au-maroc-l-inconnue-de-l-abstention.html> (2021. 12. 13.)
- Kasraoui, Safaa (2021): Morocco 2nd Country To Receive Remittances in Arab Region in 2020. *Morocco World News*, 2021. 09. 28. <https://www.moroccoworldnews.com/2021/09/344653/morocco-2nd-country-to-receive-remittances-in-arab-region-in-2020> (2021. 12. 15.)
- Kelemen, Michele (2020): Morocco Agrees To Join Trump Administration's Abraham Accords. *NPR*, 2020. 12. 10. <https://www.npr.org/2020/12/10/945136662/morocco-agrees-to-join-trump-administrations-abraham-accords?t=1639617233282> (2021. 12. 13.)
- Kepel, Gilles (2007): *Dzsihád*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- La Constitution – Edition 2011*. Royaume du Maroc, Secrétariat Général du Gouvernement. [http://www.sgg.gov.ma/Portals/o/constitution/constitution\\_2011\\_Fr.pdf](http://www.sgg.gov.ma/Portals/o/constitution/constitution_2011_Fr.pdf) (2021. 12. 13.)
- «Le CFCM doit regagner la confiance des musulmans de France». *La Croix*, 2019. 11. 22. <https://www.la-croix.com/Religion/Islam/Le-CFCM-doit-regagner-confiance-musulmans-France-2019-11-22-1201062120> (2021. 12. 14.)
- Miskimmon, Alister – O'Loughlin, Ben – Roselle, Laura (2013): *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*. Routledge, London, New York.
- Morocco approves King Mohammed's constitutional reforms. *BBC News*, 2011. 07. 02. <https://www.bbc.com/news/world-africa-13976480> (2021. 12. 15.)
- Morocco: No peace without recognition of Palestinian rights. *Middle East Monitor*, 2020. 09. 28. <https://www.middleeastmonitor.com/20200928-morocco-no-peace-without-recognition-of-palestinian-rights/> (2021. 12. 15.)
- Morocco's moderate Islamist PJD party wins 107 seats. *Al-Arabiya News*, 2011. 11. 27. <https://english.alarabiya.net/articles/2011%2F11%2F27%2F179546> (2021. 12. 15.)

Nye, Joseph S. Jr. (2005): *Soft Power: The Means To Success In World Politics*. Public Affairs, New York.

*Personal remittances, received (% of GDP) – Morocco*. World Bank. é.n. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=MA> (2021. 12. 15.)

*Qui sommes-nous? Statuts du CFCM*. Conseil Francais du Culte Musulmane, 2019. 04. 07. <https://www.cfcf-officiel.fr/qui-somme-nous/> (2021. 12. 10.)

Report: Morocco plans to train 500 Malian Imams. *Al Arabiya News*, 2013. 09. 21. <https://english.alarabiya.net/News/africa/2013/09/21/Report-Morocco-plans-to-train-500-Malian-Imams> (2021. 11. 15.)

Robbins, Michael – Rubin, Lawrence (2017): *The Ascendance of Official Islams*. *Democracy and Security*, 13. évf. 4. sz. 363–391.

Rostoványi Zsolt (2004): *Az iszlám világ és a Nyugat*. Corvina Kiadó, Budapest.

Rostoványi Zsolt (2020): *Az iszlám és a 21. század. Kihívások és válaszok*. L'Harmattan. Budapest.

Roy, Olivier (2004): *Globalized Islam. The Search for a New Ummah*. Columbia University Press, New York.

Sakthivel, Vish (2013): Morocco Plays with Anti-Normalization. *The Washington Institute for Near East Policy*, PolicyWatch 2182. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/morocco-plays-anti-normalization> (2021. 12. 15.)

Turner, Bertram (2017): Translocal, faith-based dispute management: Moroccan–Canadian struggles with normative plurality. In: González, Francisco Colom – D'Amato, Gianni (szerk.): *Multireligious Society. Dealing with Religious Diversity in Theory and Practice*. Routledge, London, New York, 2013–235.

Vékony Dániel (2020): Valami új, valami régi: Marokkó szerepe Nyugat-Afrikában. *Külügyi és Kül-gazdasági Intézet – KKI-elemzések*, E-2020/78. <https://kki.hu/valami-uj-valami-regi-marokko-szerepe-nyugat-afrikaban/> (2020. 12. 01.)

Wainscott, Ann Marie (2017): *Bureaucratizing Islam. Morocco and the War on Terror*. Cambridge University Press, Cambridge.

Zeghal, Malika (2008): *Islamism in Morocco. Religion, Authoritarianism, and Electoral Politics*. Markus Wiener Publishers, Princeton.

## A „VESZTFÁLIAI ÁLLAM” SZÜLETÉSE – A TERÜLETI ÁLLAM HATALMI TECHNIKÁI A KORA ÚJKORBAN

Zsinka László\*

A nemzetközi politikaelmélet előszeretettel használja a „vesztfáliai rendszer” és a „vesztfáliai állam” fogalmát. Az elnevezés a harmincéves háborút lezáró vesztfáliai békére (1648) vezethető vissza, és azt fejezi ki, hogy a 17. század derekán Európában megszületett a nemzetközi kapcsolatok kizárólagos szereplője, a területiális állam. Ettől fogva az 1980-as évekig a nem állami szereplők nem játszottak érdemi szerepet a nemzetközi rendszert alakító tényezőként. Kétségtelen, hogy a vesztfáliai béke több vonatkozásban hozzájárult az államközpontú európai hatalmi rendszer kialakulásához. Azzal például, hogy a Német-római Császárság területén korlátozta a császár szuverenitását a fejedelmekkel szemben, előmozdította a középkori univerzalizmuson nyugvó hatalomfelfogás elhalványodását, és felgyorsította a szuverén területiális államok kialakulását. Egyebek mellett ezt a jelenséget általánosítja a nemzetközi politikaelmélet a modern államközpontú nemzetközi rendszer bemutatásakor, amikor a „vesztfáliai állam” fogalmát használja.

A történettudomány tanúsága szerint a területi állam kialakulása hosszabb folyamat, aminek számos összetevője van. Kibontakozása a 15. század második felétől zajlott és a 17. század végére teljedett ki. Újszerű hatalmi technikák megjelenésével járt, amelyek átalakították a középkori társadalmakat. Az államok katonai képességeinek ugrásszerű gyarapodásához vezetett, megváltoztatta az adózást, gazdaságfejlesztő intézkedéseket feltételezett, valamint bürokratikus apparátusok kiépüléséhez járult hozzá. A társadalomtudományok és a történetírás többféle *terminus technicus* révén írják le ezeket a jelenségeket. Egyesek a modern racionális állam, mások az abszolutizmus születését emlegetik, megint mások a területiális állam fogalmának megalkotásával igyekeznek megragadni a jelenség lényegét. Bármely kifejezést is használjuk, nem szabad szem elől tévesztenünk a változások összetett voltát, amelyek bemutatása révén a történész termékeny módon hozzájárulhat a nemzetközi politikai viszonyok természetének jobb megértéséhez. Az elkövetkezőkben a kora újkori területi állam születésének legfontosabb aspektusait követjük nyomon. Fejtegetéseink a nemzetközi politikaelmélet és a történettudomány határterületén szeretnének hozzájárulni a „vesztfáliai állam” problémájának jobb megértéséhez. Az a célunk, hogy a történettudomány eredményeit felhasználva minél árnyaltabban láttassuk a modern területi állam megszületésének motívumait.

\* Zsinka László, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem; részfoglalkozású egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem.

## A kora újkor fogalma

A Nyugat felemelkedése során a modern állam születése főleg a „kora újkorhoz” köthető, bár a kérdéskör tárgyalása során nem kerülhető el, hogy foglalkozzunk a középkori előzményekkel. A kora újkor viszonylag újkeletű terminus az európai historiográfiában. Míg az ókor, a középkor és az újkor régi és bevett fogalmaknak számítanak, a kora újkor csak a 20. század második felében nyert polgárjogot a történetírásban. A „kora újkort” a középkor végével és az újkor kezdetével kapcsolatos bizonytalanságok keltették életre. A szellemtörténet felől a társadalomtörténet irányába forduló történettudomány azzal a ténnyel szembesült, hogy az 1400/1500 és 1800 közötti időszak az európai történelem egyik legösszetettebb korszaka volt, ahol a „rég” és az „új” „szimbiózisával” kell számolni. Meddig tart a középkor, azaz a feudalizmus, avagy a hűbéri társadalom kora, illetve mikortól beszélhetünk újkorról, azaz polgári társadalomról, kapitalizmusról? E kérdésre adható válaszok egyre nehezebbnek és bonyolultabbnak tűntek a történelmi valóság mélyebb megismerése függvényében. A historiográfiai dilemmákat – egyben az időszak komplex mivoltát – jól érzékelteti, hogy egyetlen korszak esetében sem kísérleteztek ennyit a történészek a kronológiai határok kijelölésével.

A 17. században a protestáns Christoph Cellarius a középkor és az újkor közötti fordulópontnak Konstantinápoly elestét tartotta (1453). A hallei egyetem történészprofesszorát a római birodalmi eszme ihlette, amikor úgy vélte, hogy az ókor a Konstantinápolyt megalapító (330) Nagy Konstantin császár uralkodásával ért véget a 4. században, hiszen megszületett a Keletrómai Birodalom. A középkor végét és az újkor kezdetét a Keletrómai/Bizánci Birodalom fővárosának oszmán törökök általi elfoglalása jelentette, ami lezárt egy ezeréves birodalmi tradíciót. Egy későbbi historiográfiai értelmezés a lutheri reformációt (1517) tekintette az újkor kezdetének. Eszerint a Lutherrel kezdődő protestantizmus véget vetett Európa szellemi és spirituális egységének, és merőben új utakra vitte az európai civilizációt. Nemcsak a keresztény egységet törte meg, hanem újszerű történelmi dinamika kibontakozását eredményezte. Egy harmadik álláspont azzal érvelt, hogy Amerika felfedezése (1492) tekinthető igazi korszakhatárnak. Az Újvilág megismerésével Európa túllendült saját határain, és olyan civilizációvá vált, amely egyetemes küldetés igényét fogalmazta meg. Ettől fogva vált lehetségessé az atlanti világ gazdaság kialakulása, az eurocentrikus világtörténelem, és egyfajta globális történelem koncepciója. Ráadásul Amerika felfedezése gazdaságtörténeti szempontból is termékenyítő fordulatnak tekinthető, mert új hajtóerőkkel járult hozzá a nemzetközi kapitalizmus fejlődéséhez. Negyedik lehetőségként az újkor kezdete a nagy francia forradalomhoz köthető, hiszen az európai kontinensen 1789 után teljesedett ki a „rég” felszámolása. Ötödikként az Egyesült Államok függetlenségének a létrejötte (1776) is korszakhatárnak tekinthető. Ez utóbbiakkal egy időben zajlott az angol ipari forradalom, ami azt az érzést keltette a történészekben, hogy a 18. század utolsó évtizedeiben az alapvető változások a gazdaság és a politika területén egyszerre bontakoztak ki. Nem véletlen, hogy a francia forradalom vagy az amerikai függetlenség mint lehetséges korszakhatárok jelenségét kitágítva a történettudomány előszeretettel használta a „kettős forradalom” kifejezést, ráirányítva a figyelmet egy politikai és egy gazdasági forradalom egymást erősítő hatására.<sup>1</sup>

Végül egyes történészek az angol polgári forradalom kezdetét (1640) tekintették az újkor elejének, ami Amerika felfedezése (1492) és a nagy francia forradalom (1789) között akár kompro-

<sup>1</sup> Hobsbawm, Eric (1962): *The Age of Revolution, 1789–1848*. Weidenfeld and Nicolson, London.

misszumos dátumnak is tekinthető. Ennek az elgondolásnak az előnye, hogy a 17. századi „tudományos forradalom” és az azt követő felvilágosodás jelentősége is méltó helyre kerülhet. Az angol polgári forradalommal egy időben zajlott a modern természettudományos gondolkodás kialakulása, amely a 18. századi felvilágosodás előzményeként is felfogható. Ha a történelemben a gazdasági és a társadalmi hajtóerőket tekintjük alapvető mozgatórugóknak, úgy 1492 és 1789 jobb megoldásnak tűnhet, de ha a szellemi változások szerepét állítjuk középpontba, inkább 1640 látszik megfelelő dátumnak.<sup>2</sup>

Ráadásul a 17. század közepét korfordulónak tekinteni politika- és gazdaságtörténeti szempontokkal is alátámasztható gondolat. A század derekán teljesedett ki az erőviszonyok átrendeződése a mediterrán és az atlanti Európa gazdaságai között. Amerika felfedezése nem járt a földközi-tengeri térség azonnali hanyatlásával, de a 17. század derekán az északnyugat-európai térség végleg átvette a vezetést az európai gazdaság irányítása felett, míg a mediterrán Európa már gazdasági depresszióval küszködött. A harmincéves háborút lezáró vesztfáliai béke (1648) a spanyol hegemonia leáldozásához és a francia nagyhatalom felemelkedéséhez vezetett, ami a modern államépítés szempontjából is új korszakot jelentett. A történettudomány a számottevő mértékben külsődleges erőforrásokra támaszkodó spanyol monarchiával szemben a francia abszolutizmust a „klasszikus állam” olyan példaértékű változatának tartotta, ami újszerű hatalmi technikák révén első ízben biztosította az emberek és az erőforrások feletti ellenőrzés hatékony formáit, valamint érdemi gazdaságfejlesztő intézkedéseket hozott. Végül – ahogy már utaltunk rá – a nemzetközi politikaelmélet képviselői az 1648-as vesztfáliai békét az államközpontú európai hatalmi rendszer kialakulása szempontjából kulcsfontosságú fordulópontnak tartják.

A középkor és az újkor határát kijelölő megoldási kísérletek sokfélesége a probléma bonyolultságát tükrözi. Jószerével lehetetlen pontosan behatárolni, mikortól következett be az újkorra jellemző szocioökonómiai, politikai és szellemi mozgatóerők „áttörése”. Mikortól vették át az irányítást a különféle újdonsághordozó tényezők, azaz a polgári társadalmak, a terjeszkedő kapitalizmus, a születő világgazdaság, a modern államgépezet, az erősödő individualizáció és a racionális tudomány? A legkülönbébb újdonságok megjelenése ellenére a középkori társadalom alapvető rétege a 16–18. században még számos területen szívósan őrizte pozícióit, hiszen a születési jogok rendszere és a hierarchia eszméje éppúgy fennmaradtak, mint az agrártársadalom dominanciája vagy a hagyományos kézműipar. Emiatt a történészek a 20. század második felében fokozatosan feladták, hogy megnyugtató megoldást találjanak a középkor és az újkor közötti kronológiai határ kérdésére. Helyette az a gondolat kezdett érvényesülni, hogy Amerika felfedezése és a „hosszú 19. század” polgári társadalmi közé egy hosszú átmeneti korszakot kell beiktatnunk, ahol a „rég” és az „új” tartós együttélésével számolunk. A történettudomány ezt hívta „kora újkornak”. Bár átmeneti periódusnak tartották a középkori és a modern struktúrák között, mégis el kellett ismerni, hogy sajátos problémák jellemzik, ami alapján akár az európai történelem önálló időszakának is tekinthető. Az angolszász történetírás kerek dátumokat alkalmazó szokása szerint az 1500 és 1800 közötti időszakot hívjuk kora újkornak. Ez a három évszázad az európai történelem átalakulásokkal terhes, forrongó időszaka volt, ahol Európa „felemelkedése” a világban alapvető tendenciának tekinthető. A nagy horderejű változások egyik legfontosabb előmozdítója az állam volt. Az elkövetkezőkben azt vizsgáljuk, hogyan változott meg a kora újkori állam természete.

<sup>2</sup> Chaunu, Pierre (1971): *A klasszikus Európa*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 13–14, 239–264.

## Az állam fogalmának alakváltozásai és a kora újkori államépítés

Az európai historiográfiában különleges szerepet töltenek be a nemzetállamok. A nemzeti romantika és a pozitivisták történettudomány kialakulása óta a nemzetállamokat a történettudomány természetes képződménynek tartotta, amelyek a születő nemzetek nélkülözhetetlen keretét alkotják. Eszerint a nemzet kialakulását mintegy megkoronázza a (nemzet)állam létrejötte, ami egy hosszú fejlődési folyamat betetőzéseként fogható fel. A történet- és társadalomtudományok később arra a következtetésre jutottak, hogy az állam előbb volt, mint a nemzet, és Európa kora újkori történetét a kialakuló államokból, a kiteljesedő államérdekből és az államközi konfliktusokból kiindulva lehet megírni.<sup>3</sup> A klasszikus diplomáciatörténet az államok versengését mindig az eseménytörténet fordulataiból kiindulva igyekezett megörökíteni. Az államok az érett középkortól (12–13. század) az európai történelem inherens sajátosságaivá váltak, de csak a 15. századtól beszélhetünk a „keresztény nemzetközösség” helyett a területi állam létrejöttéről. Ennek keretében bontakoztak ki a modern racionális állam sajátos vonásai.

A racionális állam klasszikus leírását Max Weber alkotta meg, amikor felhívta a figyelmet a formális jog szerepére és a hivatali bürokrácia kialakulására. Ezek a kora újkor során alakultak ki, és a modernizáció egyik kulcsfontosságú tendenciájának a racionális államépítés tekinthető. A weberi államfelfogáshoz képest Marx az államot az osztályharcok termékének tekintette, amely az uralkodó osztály érdekeit képviseli. Weber nem foglalkozott az állam és a mögötte álló társadalmi osztályok viszonyával, míg Marx kizárólag ezt tartotta lényegesnek. Weber az újkori állam osztályérdektől független formális mechanizmusait emelte ki, míg Marx az államot konkrét hatalmi viszonyok termékeként írta le. Weber szerint a kora újkori államok uralkodói már nem a humanistákra támaszkodtak a kormányzás során, hanem jogászokból álló bürokráciát építettek ki, és személytelen elveket kezdtek el érvényesíteni, ami a modern bürokrácia alapjává vált.<sup>4</sup>

A marxisták az abszolutizmus fogalmát használták a kora újkori államtípus jellegzetességeinek leírására. Marxista értelmezés szerint az abszolutista állam létrejötte a nemesség és a polgárság közötti egyensúlyon alapul. Kialakulása akkor lehetséges, ha a nemesség már nem elég erős ahhoz, hogy kezében tartsa a hatalmat, de a polgárság még nem rendelkezik elég erővel az államhatalom megragadására. Ebben a helyzetben a fejedelmek számára egy ideig lehetségessé válik, hogy erős uralkodói hatalmat építsenek ki. Az abszolutista állam végső soron a nemesség érdekeit védi, de számos intézkedéssel maga is előmozdítja a polgári osztály gazdasági fejlődését, amivel felgyorsítja, hogy a hatalom végül – általában forradalom útján – a polgárság kezébe kerüljön.

A marxisták abszolutizmuskonceptiója számos hiányossággal rendelkezik, és leegyszerűsítéseket tartalmaz. Először is a történettudomány ma rendkívül óvatosan bánik a városok és a polgárság kora újkori felemelkedésének és a belőle fakadó politikai következmények (polgári forradalmak) hipotézisével. A kora újkorban számos kapitalista nagykereskedő igyekezett földet vásárolni, és pályafutásuk betetőzésének inkább a nemességbe való beolvadást – a polgári lét feladását – tartották. Másfelől egyes országokban a nemesség „polgárosulása” is megfigyelhető volt (Hollandia, Anglia) a 16–17. századtól. A kora újkorban a nemesség és a polgárság között a kapcsolat jóval bonyolultabbnak tűnik, mint eredetileg a marxisták feltételezték.

<sup>3</sup> Perroy, Edouard (1955): *Histoire Générale des Civilisations. Tome III. Le Moyen Age*. Presses universitaires de France, Paris, 369–370.

<sup>4</sup> Weber, Max (1979): *Gazdaságtörténet*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 269–273.

Az elképzelés másik gyengesége, hogy az eredeti marxista abszolutizmuskoncepció kevésbé számolt az újkori államok közötti versengés következményeivel. Pedig az európai államrendszer létrejötté és a hatalmi egyensúly elvének kialakulása ugrásszerűen megnövelte az államokat érő külső kihívások mértékét. Az államok közötti erősödő versenyen túl az állam rendelkezésére álló erőforrások ugrásszerű bővülésére is fel kell hívni a figyelmet a 16–17. században. Ennek a folyamatnak a legfőbb hajtóereje a külső nyomás – a többi állam növekvő ereje – volt. A marxisták abszolutizmusfelfogása inkább a belső tényezőket vizsgálta, amikor megelégedett az egyes államokra jellemző osztályviszonyok tárgyalásával.

A marxista abszolutizmuskoncepciók egyik igényes változatát dolgozta ki Perry Anderson *Az abszolutista állam* című művében az 1970-es években. Anderson az angolszász „kreatív” marxizmus jelentős képviselőjeként arra is törekedett, hogy választ adjon a fentebb említett hiányosságokra.<sup>5</sup> Az abszolutista állam változatait tipologizálva megkülönböztette a nyugati és a keleti változatot. A két típus közötti alapvető különbséget az állam és a társadalom közötti viszonyból vezette le. Nyugaton az államnak – noha a feudalizmus és a nemesség érdekeit képviselte – számolnia kellett a polgárság erejével és a fejlődő kapitalizmus következményeivel, míg keleten az abszolutizmus felfogható kizárólag az állam és a nemesi társadalom szövetségeként. Eddig a pontig Anderson alkalmazta Marx államfelfogását, hiszen az államot mozgató társadalmi osztályok meghatározására törekedett.<sup>6</sup> Azonban a marxista *mainstream*től eltérő módon döntő jelentőséget tulajdonított a nemzetközi rendszer államépítésre gyakorolt hatásának,<sup>7</sup> valamint értelmezni akarta az európai abszolutizmus és az Európán kívüli államok közötti különbségeket.

Az európai és az ázsiai államok közötti eltérések bemutatásakor Anderson arra hívta fel a figyelmet, hogy az európai abszolutizmus legerőteljesebb változatai sem intéztek támadást a magántulajdon biztonsága ellen, míg az oszmán török birodalomban bevett jelenségnek számított a föld állami monopóliuma. Azzal érvelt, hogy a nyugati abszolutizmus mindvégig támogatta a joguralom alapvető normáit, amit a római jog kora újkori uralomra jutása is előmozdított. Mivel a római jog tiszteletben tartja a magántulajdont, Anderson lényeges mozzanatként tartotta, hogy a római jog visszavonhatatlan elterjedése éppen akkor következett be az európai országokban, amikor kialakult a középkorban amúgy elfogadhatatlan mértékű hatalom összpontosítására törő abszolutizmus. A nyugati abszolutizmus – noha korlátozta a városi autonómiákat és megfosztotta hatalmától a nemességet – sosem törekedett arra, hogy alapvető szabadságaiban korlátozza a társadalmat, ami világosan megkülönbözteti a keleti despotizmusoktól.<sup>8</sup> Ezzel a felfogásával Anderson akaratlanul is az európai „szabadságtoposz” tágabb hagyományához kanyarodott vissza. Ennek alapján megkockáztatható a feltevés, hogy elmélete egyáltalán marxistának tekinthető-e, vagy szerencsésebb esetleg egyfajta „pszeudomarxizmusról” beszélni. Mindenesetre *Az abszolutista állam* az eltérő fejlődési utak tipologizálásával és az empirikus valóságra való nyitottságával az angolszász marxizmus egyik legjobban sikerült történeti szintéziskísérleteként értékelhető.

Míg a marxisták az állam hátterében megmutatkozó társadalmi konfliktusokra helyezték a hangsúlyt, a szerződéselméletek és a modern polgári államteóriák egyaránt hittek abban, hogy a racionális állam ismérvei – bürokrácia, jogi formalizmus stb. –, és a liberális-demokratikus legi-

<sup>5</sup> Anderson, Perry (1989): *Az abszolutista állam*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

<sup>6</sup> Uo. 17–52, 253–286.

<sup>7</sup> Uo. 75–107.

<sup>8</sup> Uo. 551.

timáció nincs egymással ellentmondásban. Hegel államfelfogásában is megfért egymás mellett a hatékony állam és az autonóm társadalom. Weber – noha komoly félelmei voltak a bürokratikus állam racionális eljárásait illetően, amelyek vasabroncsként fogják át a modern társadalmakat – maga is kétségtelenül a polgári demokratikus értékrend talaján állt, erre a weimari köztársaság alkotmánya is utal, aminek előkészítésében ő is szerepet játszott. Anderson pedig „pszeudomarxistaként” igyekezett összeegyeztetni a „szabadságot” és az abszolutista államot.

Ezzel a modernista, polgári és demokratikus felfogással szemben intézett drámai erejű kihívást Michel Foucault, aki a születő modernséget egy újszerű hatalomfelfogás manifesztációjaként látta. Foucault a felügyelet, a börtön és az elmebetegség történetét írta meg megrázó hatású könyveiben.<sup>9</sup> A modern hatalmi technikákat hatékony és személytelen fenoménként ragadta meg, amelyek kialakulása gyökeresen megváltoztatja az egyén és a hatalom viszonyát. Foucault szerint a demokratikus garanciák ellenére sincsenek biztosítékok, hogy az egyének nem válnak az újszerű hatalomfelfogás áldozataivá a modern korban. A francia filozófus arra törekedett, hogy történeti antropológiai vizsgálatokkal bemutassa, hogyan született meg a hatalom és a felügyelet modern koncepciója a kora újkor századaiban. Foucault-t olvasva első gondolatunk a modernitásról nem annyira a középkori „szabadságok” fennmaradása lehet, hanem az újszerű hatalmi technikák miatt érzett egzisztenciális szorongás.

Foucault történeti antropológiai vizsgálódások alapján alakította ki elgondolását. Nézőpontja szerint a modern állam egyáltalán nem tekinthető a „szabadság birodalmának”. A kora újkori állammal kapcsolatban a francia Annales-iskola történészei is olyan következtetésekre jutottak, amelyek bizonyos mértékig összhangba hozhatók Foucault elgondolásaival. Pierre Chaunu *A klasszikus Európa* című könyvében kiemelte, hogy az állam erőforrásai a kora újkor századaiban hatalmas növekedésen mentek keresztül a népesség és a gazdaság jóval szerényebb gyarapodásához képest.<sup>10</sup> Emmanuel Le Roy Ladurie úgy fogalmazott a kora újkorra vonatkozóan, hogy az állam és a hadsereg a társadalmi piramis csúcsán az a két struktúra, ami felemészti mindazt, ami alatta található.<sup>11</sup> A modern államépítés egyik döntő mozzanata az újszerű hatalmi technikák érvényre juttatása volt, ami addig nem látott hatékonyságot tett lehetővé, és a középkori szabadságintézmények öröksége ellen is kihívást intézett. A megelőző politikai gyakorlathoz képest a modern állam agresszív akciókat hajtott végre, nemcsak külső, hanem vélt vagy valós belső ellenfeleivel szemben is. Az elmúlt évtizedek kutatásai alapján úgy tűnik, hogy a kora újkori állam felemelkedése jóval diszharmonikusabb folyamat volt, mint ahogyan azt a történetírás korábban sejtetni engedte. Az abszolutista államok hatalmi technikái nagy áldozatokat követeltek a társadalmaktól, és az irányítás közvetlenebb módszereit alkalmazták a középkori kormányzás megoldásaihoz képest.

<sup>9</sup> Foucault, Michel (1975): *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*. Gallimard, Paris.

<sup>10</sup> Chaunu, i.m. 32–36.

<sup>11</sup> Vekérdi László (1986): Annales-iskola. In: Kenyeres Ágnes – Hargitai György (szerk.): *Kulturális kisenciklopédia*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 23.

## A kora újkori területi állam és a „hadművészeti forradalom”

Az államok rendelkezésére álló erőforrások gyarapodása jól érzékeltethető a hadseregek létszámának gyarapodásával.<sup>12</sup> A 15. század második felében, amikor a korai központosítás következtében létrejöttek az első fejedelmi zsoldoshadseregek, azok létszáma ritkán haladta meg a 10 000 főt.<sup>13</sup> VII. Károly francia király a százéves háború (1337–1453) végén mintegy 10 000 fős királyi hadsereget szervezett. Mátyás király híres „fekete serege” 5–10 000 fő között mozgott, és csak az 1480-as években, az osztrák háborúk idején emelkedett a létszám 20 000 fő fölé.

A 15. század végén a létszámok lassú növekedésnek indultak. A 15–16. század fordulójának itáliai háborúiban, illetve a 16. század első felében V. Károly császár és I. Ferenc francia király harcaiban néhány 10 000 ember vett részt. Az itáliai háború kezdetén VIII. Károly francia uralkodó hadserege mintegy 30 000 főt számlált. Amikor 1527-ben I. Ferdinánd Magyarországon legyőzte vetélytársát, Szapolyai Jánost, mintegy 10 000 főből álló zsoldoshadsereg bevetésével ért el sikert, amit bátyja, V. Károly bocsátott rendelkezésére, de ezek a csapatok nem jelentették a császár teljes haderejét. Amikor Szulejmán 1529-ben el akarta foglalni Bécset, a német birodalmi hadak több tízezer emberrel készültek a város megsegítésére. V. Károly uralkodása alatt a fénykorát élő oszmán török hadsereg nagyobb létszámú volt, mint az európai fejedelmek seregeinek létszáma. A török elitcsapatok – a janicsárok és a szpáhik – több tízezer főt számláltak, de a segédcsapatokat is hozzáadva létszámuk meghaladta a 100 000 főt. Amikor 1541-ben egy német sereg megostromolta Budát, Szulejmán felmentő seregének előhada elegendőnek bizonyult I. Ferdinánd csapatainak szétverésére.

A hadseregek létszámának növekedése a 16. század második és a 17. század első felében kezdett felgyorsulni. II. Fülöp spanyol király éveken át 30–40 000 embert állomásoztatott Németalföldön a felkelők ellen, és közben más katonai kötelezettségeinek is eleget tett Itáliában és Franciaországban. Amikor 1588-ban a spanyol Nagy Armada Anglia ellen indult, körülbelül 20 000 katonát és 10 000 tengerészt vitt magával, és ezekhez Alessandro Farnese németalföldi hadseregének is csatlakoznia kellett volna a haditerv szerint. A törökök ellen vívott lepantói csatában (1571) az egyesített keresztény flotta mintegy 30 000 katonát és 40 000 tengerészt vonultatott fel. A harmincéves háborúban (1618–1648) az ütközetekben az átlagos hadseregméretek növekedését tapasztalhatjuk. A svéd beavatkozás után a császáriakat ért első kudarcok miatt Wallenstein 100 000 ember toborzására kapott felkérést II. Ferdinánd császártól. A sorsdöntő lützeni ütközetben (1632), ahol Gusztáv Adolf elesett, a svédek és a császáriak 20–20 000 katonát vetettek harcba. Amikor két évvel később a spanyol és császári erők viaskodtak, a királyuk nélkül maradt svédek, a spanyolok 33 000, a svédek 23 000 embert vonultattak fel. Spanyolország a Milánó és Németalföld közötti katonai „közlekedőfolyosó” biztosítására majdnem 100 000 embert mozgósított, hogy a svájci kantonok feletti befolyását biztosítsa. Franciaország harmincéves háborúba való beavatkozása után Rocroi-nál (1643) a spanyolok 27 000, a franciák 23 000 katonával érkeztek a csata színterére.

<sup>12</sup> Az alábbi alfejezethez a hadseregek létszámának kora újkori alakulásáról számos adattal szolgál: Parker, Geoffrey (1996): *The Military Revolution. Military Innovation and the Rise of the West 1500–1800*. Cambridge University Press, Cambridge, 24.; Chaunu, i.m. 32–36.; Anderson, i.m. 75–107.

<sup>13</sup> Querengässer, Alexander (2021): *Before the Military Revolution. European Warfare and the Rise of the Early Modern State 1300–1490*. Oxbow Books, Oxford – Philadelphia, 36–37., 42.

A spanyol hegemonia lehanyatlása és a francia abszolutizmus felemelkedése a 17. század második felében kiteljesítette a hadseregek növekedésének tendenciáját. A legfontosabb változás abban állt, hogy XIV. Lajos alatt létrehozták az állandó hadsereg intézményét, aminek utánpótlását sorozással és toborzással is biztosították. Ezeket a katonai erőket a drága pénzen fogadott zsoldosoktól eltérően folyamatosan fegyverben tartották. A francia monarchia egész Európában először alkalmazta ezt a gyakorlatot, így szomszédai számára félelmetes nagyhatalommá vált. 1672-ben XIV. Lajos 150 000 katonát küldött a 670 000 lakosú Hollandia elfoglalására. A hadműveletek során Turenne marsall 120 000 emberét három részre tagolva dobta át Németalföldre. Az 1700-as évek elején kirobbanó spanyol örökösödési háborúban Hollandia mintegy 100 000 embert tartott fegyverben, szövetségese, Anglia 50 000 fővel jelent meg a kontinensen, hogy a Franciaország elleni háborút eldöntse. A háború során a fordulatot előidéző höchstädti csatában az angol–császári erők 50 000, a francia–bajor csapatok 56 000 főt számláltak. A küzdelem csúcspontját a malplaquet-i csata jelentette, amikor a franciák megkísérelték megállítani az országba behatoló szövetséges erőket. Az osztrák, angol, holland, porosz seregek 100 000, a francia haderők 90 000 főt vontak össze a kivételesen nagy áldozatokat kívánó ütközetben. A nyugat-európai hadseregek létszámnövekedését is indokolja, hogy az állandó hadsereg létrehozása idővel már nemcsak a franciák privilégiuma volt, hanem más országok is alkalmazták ezt a megoldást.

A számok sorolását nem szükséges folytatni, hiszen az említett példák jól érzékeltetik azt a tendenciát, hogy 1450 és 1700 között a katonai erők létszáma legalább megtízszereződött. Ahogy említettük, VII. Károly francia király állandó hadserege a 15. század derekán – a százéves háború lezárulásakor – 10 000 főt számlált, míg az idősebb XIV. Lajos hadereje elérte a 360 000 főt a spanyol örökösödési háborúban (1701–1714), és a harcoló csapatok is körülbelül 200 000 főt számláltak. Ugyanebben a kétszázötven évben Franciaország lakossága kevesebb, mint kétszeresére emelkedett. A népesség és a hadsereg növekedési üteme közötti különbségek jól érzékeltetik az államok rendelkezésére álló hatalmi eszközök ugrásszerű gyarapodását. Az említett időszak elején éppúgy a preindusztriális társadalom körülményei között vagyunk, mint a végén, így az ipari teljesítmény látványos növekedése nem járulhatott hozzá a nemzeti össztermék gyarapodásához. 1750-ben a népesség nagy része éppúgy a mezőgazdaságból élt, mint a nagy földrajzi felfedezések előtt, és egyelőre az agrárszektor termelékenységében sem következett be áttörés. A preindusztriális Európa erőforrásai nem gyarapodtak olyan tempóban, ahogyan a katonai kiadások emelkedtek. Így a kora újkori Európában a háború fajlagosan rendkívül költséges dolog lett. Az állami költségvetés nagy része katonai kiadásokra ment el, ezért az államok folyamatos hitelfelvételre és újszerű adózási technikák kiépítésére kényszerültek. A korabeli államfejlődés tengelyében a katonai teljesítőképesség állt, ami a nemzetközi viszonyok jelentőségére hívja fel a figyelmet.

Az államok katonai ereje szempontjából kiemelkedően fontos mozzanat, hogy nemcsak a hadseregek létszáma emelkedett folyamatosan, hanem a 17. századi „hadművészeti forradalom” eredményeként a csapatok harcértéke is komoly fejlődésen ment keresztül. Ez elsősorban azon mérhető le, hogyan változtak az európai és az Európán kívüli hadseregek közötti erőviszonyok. Az európai haderők harcértékének viszonylagos erősödése világviszonylatban is megalapozta a nyugati hegemonia lehetőségét, bár a kora újkorban egyelőre csak a kezdőlépéseket tették meg. Fontos tény, hogy az európai hadseregek látványos erősödésére már a 18–19. századi ipari forradalom előtti százötven évben sor került. Nemcsak az ipari forradalom lehetőségeiből adódó technikai fölény, hanem a 16–17. században a háború és a hadsereg racionális megszervezése is megalapozta a nyugati haderők fölényét.

A 16. század során az európai hadseregek harcértéke nem múlta felül látványosan az oszmán török haderő ütőképességét.<sup>14</sup> Amikor a nyugati elit zsoldoscsapatok ütköztek meg a janicsárokkal, a két fél harcértéke nagyjából egyenlőnek bizonyult, sőt néha a törökök még felül is múlták a keresztényeket. Azonban a 17. század végén a magyarországi felszabadító háborúk jól érzékeltek a nyugati hadművészeti forradalom következményeit, és a török hadsereg harcértékének hanyatlását. Egyre gyakoribbá vált, hogy jóval kisebb létszámú keresztény seregek sikerrel vették fel a harcot a számbeli fölényben lévő, de rendezetlenül harcoló török csapatok ellen. 1683-ban Kara Musztafa nagyvezér több mint 100 000 emberrel vette ostrom alá Bécset, és csapataihoz a krími tatárok és Thököly kurucai is csatlakoztak. Bécset összesen 20–25 000 katona védte, és Lotharingiai Károly herceg 30 000 főből álló császári seregével a hatalmas túlerő ellen nem merte megkockáztatni a város felmentését. Amikor Sobieski János lengyel király mintegy 25–30 000 fős serege megérkezett, és a több tízezer főt számláló birodalmi segédhadak is a Bécsi-medence területére értek, a szövetséges felmentő sereg létszáma már elérte a 70 000 főt. Bár a törökök még mindig jelentős számbeli fölényben voltak, ez nem akadályozta meg, hogy a keresztények elsőprő győzelmet arassanak a Kahlenbergnél vívott egész napos ütközetben.

Néhány évvel később Buda visszafoglalása is a császári seregek „hadművészeti forradalomból” fakadó szerveztségére enged következtetni. A magyar székvárost a Habsburg-erők a 150 éves török hódoltság idején több ízben is megkísérelték visszafoglalni. Kudarcaik oka egyrészt a keresztény haderő elégtelen létszámára, másrészt a török felmentő sereg ismételt megérkezésére vezethető vissza. 1686-ban a Lotharingiai Károly által vezetett császári sereg már elérte a 60 000 főt, ami jócskán felülmúlta a korábbi ostromok alatt összevont Habsburg-erőket. Ráadásul a felmentő sereg érkezésére számítva a császáriak a Kamaraerdőtől a Hármashatár-hegyig félkörívben húzódó külső erődítményvonalat (*circumvallatio*) építettek, ami védelmet biztosított a Habsburg-erőknek. Lotharingiai Károly számításai megalapozottnak bizonyultak. Hiába érkezett meg Buda felmentésére Szulejmán nagyvezér serege, a *circumvallatio* megakadályozta, hogy komoly kárt okozzanak a keresztény erőknek. Jól érzékelteti a helyzetet, hogy Buda végül szinte a török felmentő sereg szeme láttára esett el.

A török felszabadító háborúban a francia frontra távozó Lotharingiai Károlytól az 1680-as évek végén Badeni Lajos vette át a magyar hadszíntér főparancsnokságát. A XIV. Lajos támadása miatt kirobbanó Rajna-vidéki háború következtében a császári csapatok jelentős részét nyugatra irányították, így Badeni Lajos alatt alig 30 000 ember szolgált. Ennek ellenére az energikus fővezér képes volt Bulgáriáig előrenyomulni a többszörös túlerőben lévő török seregekkel szemben, amiben nemcsak kiváló hadvezéri képességei játszottak szerepet, hanem reguláris csapatainak harcértéke és fegyelmezettsége is. Amikor a törökök újjászervezték katonai erejüket és túlerejük nyomasztóvá vált, vissza kellett vonulni Magyarország déli határait, ahol sor került a felszabadító háború legvéresebb ütközetére. 1691-ben Szalánkeménél mintegy 40–45 000 császári katona ütközött meg a majdnem kétszeres túlerőben lévő török sereggel, amely a francia hadmérnökök tanácsai alapján igen kedvező pozíciót foglalt el. A hosszú ideig tartó küzdelemben a törökök számbeli fölénye ellenére végül felülkerekedtek a magasabb harcértékű császári csapatok. Badeni Lajos győzelme megakadályozta, hogy a törökök visszatérjenek a Magyar Királyság

<sup>14</sup> A nyugat-európai és a török haderők létszámának és harcértékének megváltozásához számos adat található az alábbi hadtörténeti művekben: Sugár István (1983): *Lehanyatlak a török félhold. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest*; Nagy László (1986): *A török világ végnapjai Magyarországon. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest*.

területére. Ugyanez ismétlődött meg Zentánál a felszabadító háború utolsó nagy ütközetében, amikor 1697-ben Savoyai Jenő herceg mintegy 50 000 emberével megtámadta a Tiszán átkelő, majdnem 100 000 főt számláló török haderőt. A kiváló hadvezér felismerte, hogy a török erőket a partváltás sebezhetővé teszi. A császári haderő hatalmas győzelmet aratott, amikor megsemmisítette a török csapatoknak a folyó innenső oldalán rekedt felét, ami végképp elvette a szultán kedvét a magyarországi hadműveletek folytatásától. Ezután került sor a felszabadító háborút lezáró karlócai béketárgyalásokra.

A magyarországi felszabadító háborúk jól érzékeltetik, hogy az európai államok nemcsak nagyobb létszámú haderőt vonultattak fel a 17. század végének háborúiban, mint a 16. század első felében, hanem azok ütőképessége is növekedett. A hadvezérek XIV. Lajos korában sokkal szervezettebben mozgatták seregeiket, mint V. Károly idején. A 17. században felértékelődött a manőverezés és az utánpótlás biztosításának a jelentősége, zárt harcrendeket alakítottak ki, majd a hatékonyabbá váló lőfegyverek miatt vékony csatárláncokra tagolták a katonai egységeket. A háború tudománnyá vált, aminek viselése újszerű és sokoldalú képességeket feltételezett a hadvezérek részéről. A 18. században a porosz katonai reformok következtében megszületett az „óramű katona”, melynek erősségét az adta, hogy a csapatokon, illetve egy-egy alakulaton belül a katonák együttmozgása tökéletessé vált. A katonák egyszerre meneteltek és tüzeltek, és a csapatok szervezett mozgatása miatt engedelmes eszközzé váltak a hadvezér kezében.

A kora újkori hadviselés szervezettségét az erődítményépítés fejlődése is előmozdította. Az 15. század második felében úgy látszott, hogy a középkori lovagvár nem nyújt elég védelmet az egyre hatékonyabb tüzérsséggel szemben. Az olasz reneszánsz várépítés azonban jelentős megújulásra volt képes a 16. században, amire nemcsak az Európában elterjedő fülesbástyák utaltak, hanem megszületett a földből kevéssé kiemelkedő, és az ostromtüzérsséggel szemben a megnövekedett falvastagság révén védelmet adó erődítmény. Ekkor olasz hadmérnökök játszottak vezető szerepet az erődítési munkálatokban. Helyüket a 17. században a francia hadmérnökök vették át, akik továbbfejlesztették az olasz vívmányokat, közöttük a legtehetségesebb, Vauban marsall a francia hadsereg erődítményeinek főfelügyelője volt XIV. Lajos korában. Számos újítást alkalmazva szinte bevehetetlenre tette azokat a csillag alakú erődítményeket, amelyek a francia határt védtek a Napkirály uralkodása idején. Hatalmas munkabírása révén Vauban rengeteg új várat tervezett, illetve középkori erődítményeket átépített és modernizált. A spanyol örökösödési háború utolsó éveiben, amikor a francia hadsereg meggyengült, nagyrészt ezek a várak akadályozták meg, hogy Franciaország döntő vereséget szenvedjen, mert lelassították az ellenség előrenyomulását, bár az idős és beteg Vauban ekkor már kevés személyes sikert aratott a harcmezőn.<sup>15</sup> Néha az erődítési munkálatok nemcsak a várak, hanem a nyílt ütközetek során is nagy jelentőségre tettek szert. Malplaquet-nél, a spanyol örökösödési háború legvéresebb csatájában Villars francia marsall a túlerőben lévő szövetséges csapatokkal szemben – újszerű módon – bonyolult sánc- és árokrendszert épített ki. A támadó koalíciós erők ugyan győzelmet arattak, de a védműveknek köszönhetően veszteségeik kétszeresen felülmúlták a franciáét, ami a szövetségesek között belső meghasonláshoz vezetett.

<sup>15</sup> Lepage, Jean-Denis G. G. (2010): *Vauban and the French Military under Louis XIV. An Illustrated History of Fortifications and Strategies*. McFarland, Jefferson, 24–27.; Parker, i.m. 42–43.

## A kora újkori területi állam gazdaságfejlesztő intézkedései

A modern állam kialakulását jól érzékelteti a háború „racionalizálódása”, de az újszerű hatalmi technikák más területeken is kibontakoztak. A 16. század második felében II. Fülöp spanyol uralkodó kísérletet tett a kasztíliai adózó népesség összeírására. Próbálkozása egyelőre kivételesnek bizonyult, és jócskán megelőzte korát: az állami akarat egyik első megtestesülésének tekinthető azoknak az elképzeléseknek a sorában, amelyek a hatalmi centrum részéről megpróbálták felmérni egy állam erőforrásait. A *populacionisztika* tudománya a 18. században egy ország erejét népességével azonosította, ami további lendületet adott az összeírások (*conscriptiók*) készítésének. A felvilágosult abszolutista Európában egyre több terv és intézkedés született az állam népességének, erejének a felbecsülésére. Jelzésértékű, hogy a 16. században ezeket az elgondolásokat megfelelő apparátus híján nehezen lehetett kivitelezni, de a 18. században több sikeres összeírást hajtottak végre. (Ilyen volt a II. József alatt megtartott magyarországi népszámlálás 1784–1787-ben.) A racionális állam egyre hatékonyabb eszközöket vetett be, hogy felbecsülje alattvalóinak számát és gazdagságát. Az összeírások eredményeként a beszedett adók is növekedtek, noha a háborúk meredeken emelkedő költségeit sohasem voltak képesek fedezni. A pénzszüke miatt az államok a legkülönbözőbb módszerekkel kísérleteztek a kereskedelmi társaságok alapításától az állami tisztségek kiárusításáig. Ezek mindegyike az állam területén élő népesség alapos megismerését feltételezte.

A 17. században kibontakozó merkantilista gazdaságpolitikák legfőbb célja volt, hogy kitágítsák az államkincstár anyagi lehetőségeit, ami elengedhetetlennek bizonyult a háborúk sikeres megvívásához.<sup>16</sup> A gazdasági intézkedések viszont hosszabb távon kedvezően befolyásolták az egész nemzetgazdaság fejlődését. Ebben a vonatkozásban meg kell különböztetni a merkantilista gazdaságpolitika direkt célját és indirekt következményeit. Mindent egybevetve a merkantilizmus a kora újkori gazdasági és társadalmi viszonyok jellegzetes terméke volt. Noha a népesség tekintélyes része a mezőgazdaságban tevékenykedett, az abszolutista állam számára a kereskedelmi haszon gyarapítása nélkülözhetetlen többletforrást jelentett. Mivel az adószedés technikái nehézkeseek voltak, a likvid pénzforrások jelentős része a kereskedelemben keletkezett. Az állam növekvő pénzügyi igényei állandó keresletet támasztottak a nemesfém és a fém pénzérmék iránt, amit – legalábbis részben – a kereskedelem fejlesztésével lehetett kielégíteni. A merkantilizmus lényegét jól érzékelteti, hogy maga a kifejezés a *mercator* (kereskedő) szóból ered, illetve a merkantilista gyakorlat kapcsán *metallizmus*ról is szokás beszélni, ami arra utal, hogy a gazdaságpolitikai célkitűzések között a nemesfémek (a pénz) birtoklása kivételes jelentőségre tett szert.

A merkantilisták exporttöbblet elérésére törekedtek, mert annak ellentételezése növekvő mennyiségű nemesfém beáramlásához vezet. Szerintük a világon létező és forgalomban lévő nemesfém véges mennyiségű. Ezért valamennyi államnak arra kell törekednie, minél többet megszerezzen belőle, és amennyit az egyik – „nulla összegű játék” keretében – megszerez, annyit elveszít a másik. Nem véletlen, hogy a merkantilizmus a 17. század gazdaságpolitikája volt, amikor a „hosszú 16. század” arany és ezüstbősége után a világ nemesfém-kitermelésében szűk keresztmetszetek alakultak ki. Bár a 16. század során az államok növekvő kiadásai és a keleti kereskedelem deficitje miatt állandó volt a fizetőeszközök hiányára vonatkozó panasz, az Amerikából érkező hatalmas mennyiségű ezüst több hullámban is előidézte az időszakos bőség állapotát. Viszont a

<sup>16</sup> A merkantilizmushoz legújabban: Rössner, Philipp Robinson (2020): *Freedom and Capitalism in Early Modern Europe. Mercantilism and the Making of the Modern Economic Mind*. Palgrave Pivot, Cham.

17. században az államok költségei tovább emelkedtek, de ezt nem követték a „hosszú 16. század” árforradalmához és pénzűbösségéhez hasonló jelenségek. Ez a nemesfémek viszonylagos szűkösségéhez vezetett, erősítette a megszerzésük iránti vágyat, ami a merkantilista gazdaságpolitika kifejlődésében öltött testet.

Az exporttöbblet a merkantilisták szerint iparfejlesztő intézkedésekkel és kereskedelmi társaságok alapításával érhető el. A XIV. Lajos uralkodása idején Colbert által alkalmazott gazdaságpolitikát a merkantilizmus klasszikus változatának szokás tartani. A *colbertizmus* fenntartások nélkül igénybe vette az állami eszközöket a gazdasági fejlődés felgyorsítására. E gazdaságpolitika előnyei a Napkirály uralkodásának végére éppúgy kiütköztek, mint hátrányai. Az ország egyes gazdasági ágazatai és infrastruktúrája érezhető gyarapodáson ment keresztül, de az emelkedő adók, valamint a növekvő exportból fakadó nemesfémbeáramlás inflációt idézett elő, ami a vidéki népesség nagy része számára tragikus következményekkel járt. Ennek tapasztalatai alapján a 18. századi felvilágosult abszolútizmusok már arra törekedtek, hogy elkerüljék a népesség túlzott igénybevétele. Először kerekedtek felül a hosszú távú gazdaságfejlesztés szempontjai, és egy ország gazdagságát már nem a kincstár lehetőségein, hanem a népesség állapotán keresztül kezdték megítélni.

## A kora újkori területi állam „homogenizációja”

Az újszerű hatalmi technikák a kora újkorban a területi államok egységének a kialakulását is előmozdították. A 17. század második felétől hatalmas létszámúvá váló hadsereg hozzájárult a francia társadalom homogenitásának megteremtéséhez, és hasonló folyamat játszódott le a 18. századi Poroszországban is. A sorozás, az egységes vezényleti nyelv és az országszerte található garnizonok az egységesülés tényezői voltak. Egyedül a kötelező közoktatás megteremtésének hatása mérhető az állandó hadsereg bevezetésének következményeihez, de arra csak a 19. századi Európában került sor.

A modern területi állam az egészségügyi katasztrófák ellen is előmozdította a lakosság védelmét. Régebben úgy vélték, hogy a járványok visszaszorulását a modernkori „egészségügyi forradalom” tette lehetővé. Ma inkább úgy látjuk, hogy az oltások 19. századi elterjedésén túl a járványok elleni intézkedések a kora újkori államok hatalmi apparátusa révén váltak eredményessé. Egy karantén megszervezése azon is múlik, hogy katonai képességei birtokában az állam le tud-e zárni hermetikusan egy területet, hogy megakadályozza a fertőzés terjedését. A 18. században a pestis megfékezéséhez már az államapparátus és a hadsereg is nagyban hozzájárult. Ezeknek az intézkedéseknek a sikere aztán a 19. századi „egészségügyi forradalommal” teljesedett ki.

A modern területi állam újdonsága, hogy közvetlenül gyakorol uralmat alattvalói felett. A középkori társadalmakban a király és alattvalói között nem jött létre direkt kapcsolat. Az uralkodók rendekkel, korporációkkal és autonómiákkal álltak szemben. Európa történetében a kora újkori állam tett első ízben kísérletet arra, hogy minden alattvalója felett közvetlenül gyakoroljon ellenőrzést. Így került sor a párbajok betiltására a 17. századi Franciaországban. Amikor Richelieu törvényen kívül helyezte a párviadalokat, kifejezésre juttatta, hogy az állam nem ismeri el alattvalóinak a jogát személyes vitáik rendezésére a fizikai erőszak alkalmazásával, hanem közvetlen ellenőrzésre törekszik minden individuum felett.

A kora újkori hatalmi technikák arra kényszerítették a történettudományt, hogy újragondolja a nemzetállam kialakulásával kapcsolatos történelmi „toposzokat”. Ahogy már utaltunk rá, a történetírás korábban azt feltételezte, hogy a nemzet egységének betetőzése a nemzetállam. Előbb

megformálódott a nemzet, és utána jött létre a nemzetállam. A történészek azonban később rávilágítottak arra, hogy az „állam” előbb volt, mint a „nemzet”.<sup>17</sup> Ennek keretében a modern racionális állam a 16–18. században teljesedett ki, amikor konfliktusok révén „homogenizálták” a középkori társadalmak sokféleségét. Nemcsak az alattvalók feletti közvetlen ellenőrzést építették ki, hanem a kollektív identitások és autonómiák korlátozásával megteremtették az alapot a nemzeti identitás „horizontális struktúráinak” kialakulásához. A nemzet „képzelt közösség” (vagy „elképzelt közösség”) Benedict Anderson kifejezése szerint, amit a középkori lokális közösségektől az különböztet meg, hogy az identitásformáló tényezők nem közvetlen tapasztalaton alapulnak.<sup>18</sup> Létrejöttének előfeltétele a vertikális középkori hűbéri struktúrák felbomlása, amiben az újszerű hatalmi technikák fontos szerepet játszanak. Ennek eredménye, hogy a 18–19. századra kirajzolódott a nemzetet alkotó individuumok összessége, amely a modern polgári állam intézményeivel állt szemben.

A nemzetállam vizsgálata során a történészek mindig nagy szerepet tulajdonítottak az újkori nemzeti anyanyelvű irodalom, a nacionalista történeti tudat kialakulásának, valamint az iparosodás, az urbanizáció, a szállítási infrastruktúra és az oktatási rendszer uniformizáló hatásának, de az utóbbi évtizedekben egyre többen foglalkoztak a modern állam- és nemzetépítés 15–18. századi gyökereivel. A középkori autonómiák és korporációk korlátozása révén nemcsak a polgári nemzetállam előfeltételei jöttek létre, hanem – néhány 19. századi liberális, mint Tocqueville szerint – egy új „Leviatán” felemelkedése is bekövetkezhet. A modern állam nemcsak demokratikus és liberális, hanem totalitárius igényeket is hordoz, aminek előzményei visszavezethetők a kora újkor hatalmi technikákra. Ezen a ponton Foucault aggodalmai és Tocqueville jóslatai ugyanazt a félelmet tükrözik, ráadásul egybecsengenek azoknak a történészeknek a véleményével, akik a területi állam 15–18. századi születését konfliktusos események sorozataként ábrázolták, és agresszív hatalmi technikák kiépülésével azonosították.

## „Európai fejlődés”: a kora újkorai állam hatalmának korlátai

A modern állam hatékonyságának jellemzése után foglalkoznunk kell korlátaival is. Az abszolutista uralkodók inkább hatalmuk gyengeségét érezték a kora újkor századaiban, mint korlátlan lehetőségeiket. A preindusztriális agrártársadalmakban rejlő nehézkedési erők miatt a pénzügyi források mobilizálását rendkívüli nehézségek árán lehetett kivitelezni, ráadásul állandó politikai és jogi akadályokba ütköztek. Fel sem merülhetett, hogy az uralkodók megszerezzék vagy elkobozzák alattvalóik vagyonát, néhány kivételtől eltekintve általában kénytelenek voltak tiszteletben tartani a földbirtokosok és a kereskedők tulajdonát. Ebbe az irányba hatott a római jog elterjedése is – ahogy arra Perry Anderson is rámutatott –, amely az egyéni tulajdon korlátozásoktól mentes koncepcióját vallotta.

Bár az abszolutista uralkodók eltöröltek középkori eredetű autonómiákat, sohasem mertek frontális támadást intézni alattvalóik szabadsága és tulajdona ellen. Ezt már a kiváló francia poli-

<sup>17</sup> Wallerstein, Immanuel (1983): *A modern világgazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világgazdaság eredete a XVI. században*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 46–47.

<sup>18</sup> Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, London – New York.

itikai gondolkodó, Jean Bodin is felismerte a 16. században, aki szerint az „úri monarchia” (értsd: despotikus keleti államok) és a „királyi monarchia” (értsd: nyugati abszolút monarchia) közötti legfőbb különbség, hogy az utóbbi tiszteletben tartja alattvalói életét és vagyonát.<sup>19</sup> Jellemző, hogy Bodin az abszolutista állam teoretikusa volt, mégis megkülönböztette a két államtípust. Az abszolutizmusok valóban felbontották a lokális autonómiákat, de a kialakuló területi államok maguk is tiszteletben tartották a jogszerűség alapvető követelményeit. A kora újkori hatalmi technikák sohasem vezettek korlátlan uralomhoz, ami lehetővé tette, hogy a középkori „szabadságok” – alaposan megváltozott formában – átöröklődjenek a modern Európa felé.

Az államhatalom korlátai arra is kihatottak, hogyan kíséreltek meg az államok pénzügyi forrásokhoz jutni. Az adókat a rendi gyűléseknek meg kellett szavazniuk, és az uralkodók nem mertek a magánvagyonok kisajátításának a fegyveréhez nyúlni, ehelyett rákényszerültek arra, hogy hiteleket vegyenek fel alattvalóiktól. Az abszolutista államok szoros kapcsolatba kerültek a legvagyonosabb vállalkozókkal, akik egyszerre voltak bankárok, nagykereskedők, és szolgálataik fejében az uralkodók különféle monopóliumokkal ruházták fel őket. Az államok és a nagyvállalkozók összefonódása óriási lehetőségeket nyújtott a tehetséges bankároknak és kereskedőknek, de politikai kockázatokat is hordozott. A hatalmas pénzügyi eszközök felett rendelkező augsburgi Fuggerek hanyatlása akkor kezdődött, amikor túlzottan azonosultak V. Károly politikai céljaival, és nem kellő óvatossággal nyújtottak hitelt a császárnak. Ezzel együtt a kereskedelmi és banktőke, valamint a felemelkedő abszolutizmusok szoros összefonódása kitágította az örökké pénzszükében lévő államok lehetőségeit, és hozzájárult az európai hatalmi rendszer háborúinak megvívásához.

Az államok közötti fegyveres konfliktusok mozgatták a legnagyobb hiteleket, és elősegítették a hitelezési technikák fejlődését. A kora újkori háborúk nagyban előmozdították a tőkeakkumulációt és a kaptalista technikák elterjedését. Mivel az európai uralkodók hatalma nem bizonyult korlátatlannak, kénytelenek voltak olyan eszközöket igénybe venni, amelyek hosszabb távon – akaratuktól függetlenül – a kapitalizmus megerősödéséhez járultak hozzá. Az újkori kapitalizmus kialakulását nemcsak az mozdította elő, hogy Európában egyetlen „birodalom” helyett államok versengtek egymással, hanem az is, hogy maguk az államok újszerű pénzügyi technikák alkalmazására kényszerültek, mert nyers hatalmi eszközökkel nem érhették el céljaikat. Tekintve, hogy a háborúk jelentősebb pénzforrásokat mozgattak meg, mint a legnagyobb gazdasági ügyletek, az államok és a nagyvállalkozók közötti kapcsolatok a kora újkori Európa gazdasági fejlődésének fontos tényezőivé váltak.

## A kora újkori területi állam és a külpolitika

Már utaltunk arra, hogy az abszolutista állam kialakulásának elsődleges mozgatója a hadseregek és a katonai képességek látványos növekedésében keresendő. Ez azt is maga után vonta, hogy az államok cselekvése főleg a külpolitikára irányult. Az államfejlődést elsősorban a nemzetközi rendszer – a többi állam versenye – kényszerítette ki. Az államépítés nemzetközi vetületének primátusa a kora újkori állam fontos vonásává tette a diplomatak tevékenységét és a diplomáciai akciókat. Nem véletlen, hogy ekkor kezdődött meg a modern diplomácia intézményeinek

<sup>19</sup> Bodin, Jean (1987): *Az államról*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 139.

és szokásainak kialakulása. Ettől fogva a nemzetközi viszonyokban kizárólag a hatalom maximalizálása, és a tiszta hatalmi érdek vezette az abszolutista uralkodókat. A kora újkori államok zárt és „kemény héjú” politikai entitásokká alakultak, amelyek biliárdgolyóként ütköztek egymással a nemzetközi térben. A nemzetközi kapcsolatok koreográfiáját a hatalmi egyensúly (*balance of power*) törvénye alapján lehet leírni, ami szerint a lehetséges hegemon korlátozására mindig összefognak a többiek. A hatalmi egyensúly reflexei fokozatosan alakultak ki a 15–16. század fordulójától. Az állandó háborúk következtében a *balance of power* mechanizmusai egyre kifinomultabbak lettek. Az európai hatalmi rendszer sajátos vonásai behatárolták az egyes államok cselekvési mozgásterét.

Megfordítva, úgy tűnik, hogy a kora újkori európai diplomácia jellegzetességei jobban megérthetők, ha megismerjük a 16–17. századi államokban zajló változások természetét. A születő területi állam sajátosságai a nemzetközi viszonyok keretét alkotják, és hozzájárulnak a mozgatórugók jobb megismeréséhez. A megerősödő állam az európai változások egyik legfontosabb tényezője volt, miközben maga is átalakult. Ráadásul a szuverén állam fontos helyet foglalt el a modern kor felé haladó folyamatok között. Az európai civilizáció történetében nem egyetlen politikai birodalommal kell számolnunk, hanem a versengő államok megerősödése figyelhető meg, amelyek a kapitalizmus sikeréhez is hozzájárultak.<sup>20</sup> A modern Európa születésének az állam nem az egyetlen *primum movense* volt, hanem osztozott ezen a szerepen a kapitalizmussal. Ez a kettős hajtóerő lett kontinensünk történelmi fejlődésének egyedülálló jellegzetessége a kora újkorban.

## Felhasznált irodalom

Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso, London – New York.

Anderson, Perry (1989): *Az abszolutista állam*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

Bodin, Jean (1987): *Az államról*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

Chaunu, Pierre (1971): *A klasszikus Európa*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

Ferguson, Niall (2011): *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest.

Foucault, Michel (1975): *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*. Gallimard, Paris.

Hobsbawm, Eric (1962): *The Age of Revolution, 1789–1848*. Weidenfeld and Nicolson, London.

Lepage, Jean-Denis G. G. (2010): *Vauban and the French Military under Louis XIV. An Illustrated History of Fortifications and Strategies*. McFarland, Jefferson.

---

<sup>20</sup> Ferguson, Niall (2011): *Civilizáció. A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 53–85.

Nagy László (1986): *A török világ végnapjai Magyarországon*. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest.

Parker, Geoffrey (1996): *The Military Revolution. Military Innovation and the Rise of the West 1500–1800*. Cambridge University Press, Cambridge.

Perroy, Edouard (1955): *Histoire Générale des Civilisations. Tome III. Le Moyen Age*. Presses universitaires de France, Paris.

Querengässer, Alexander (2021): *Before the Military Revolution. European Warfare and the Rise of the Early Modern State 1300–1490*. Oxbow Books, Oxford – Philadelphia.

Rössner, Philipp Robinson (2020): *Freedom and Capitalism in Early Modern Europe. Mercantilism and the Making of the Modern Economic Mind*. Palgrave Pivot, Cham.

Sugár István (1983): *Lehanyatlik a török félhold*. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest.

Vekerdi László (1986): Annales-iskola. In: Kenyeres Ágnes – Hargitai György (szerk.): *Kulturális kisenciklopédia*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 21–24.

Wallerstein, Immanuel (1983): *A modern világgazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világgazdaság eredete a XVI. században*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

Weber, Max (1979): *Gazdaságtörténet*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Jelen kötet Rostoványi Zsolt rector emeritus 70. születésnapjának tiszteletére született egykori tanítványai, munkatársai, és a hazai nemzetközi kapcsolatok tudományterületet művelő kollégák tollából.

Rostoványi Zsolt két területen tekinthető iskolateremtő tudósnak: a civilizációelmélet, valamint a Közel-Kelettel és az iszlám vallással kapcsolatos elméleti és gyakorlati megközelítések vonatkozásában. Jelen munka így nagy hangsúlyt fektet az elmúlt évtizedek iszlámmal és a tágabb Közel-Kelettel kapcsolatos témákra, az ezeket fókuszba helyező tanulmányok mellett a kötetben a nemzetközi kapcsolatok diszciplína különböző részterületeit – a diplomáciatörténetet, a nemzetközi politikaelméletet, a külpolitika-elemzést, a nemzetközi jogot, valamint a regionális-civilizációs ismeretköröket – érintő írások szerepelnek.

Jelen munka rávilágít egyrészt arra a sokszínűsége, amely napjaink világpolitikai folyamatait jellemzi, másrészt Rostoványi Zsolt professzor gazdag életművének különböző állomásaira is reflektál. Ajánljuk a tanulmánykötetet elsőként az ünnepeltnek, továbbá minden olyan kollégának, érdeklődőnek, akik napjaink nemzetközi politikai folyamatait kívánják megérteni tudományos szemüvegen keresztül.

